

**ALMA MATER STUDIORUM
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA**

DOTTORATO DI RICERCA IN

**STATO, PERSONA E SERVIZI NELL'ORDINAMENTO
EUROPEO E INTERNAZIONALE**

Ciclo XXIX

Settore Concorsuale di afferenza: 12/A1 – Diritto Privato

Settore Scientifico disciplinare: IUS/01 – Diritto Privato

***Responsabilità della Pubblica Amministrazione e prevenzione
tra tutela della salute ed esigenze di mercato***

Presentata da Carlotta Ippoliti Martini

Coordinatore Dottorato

Chiar.mo Prof. Andrea Morrone

Relatore

Chiar.ma Prof. Daniela Memmo

Esame finale

Anno Accademico 2016/2017

INDICE

INTRODUZIONE.....	8
--------------------------	----------

Capitolo I

L'ILLECITO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E I SUOI ELEMENTI COSTITUTIVI

1. La responsabilità civile della Pubblica Amministrazione. Premesse.....	19
2. Gli elementi costitutivi dell'illecito della Pubblica Amministrazione.....	24
2.1. Il fatto: omesso o illecito esercizio dei poteri della Pubblica Amministrazione.	26
2.2. Il danno ingiusto: risarcibilità degli interessi legittimi e superamento della pregiudiziale amministrativa.....	29
2.3. Il nesso di causalità: gli orientamenti giurisprudenziali e la loro applicazione alle condotte della Pubblica Amministrazione.	46
2.4. L'elemento soggettivo: la colpa e il dolo della Pubblica Amministrazione.	57
3. La teoria del contatto sociale nella responsabilità civile e nei suoi impieghi negli illeciti della Pubblica Amministrazione.	59

4. La responsabilità della Pubblica Amministrazione per atto lecito dannoso.	67
5. La risarcibilità del danno alla persona e la lettura costituzionalmente orientata dell'art. 2059 c.c.....	71
6. Illecito civile e illecito della Pubblica Amministrazione a confronto: punti di contatto e divergenze.....	91

Capitolo II

OBBLIGHI DI PREVENZIONE E RESPONSABILITÀ CIVILE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE TRA ESIGENZE DI TUTELA DELLA SALUTE E DELL'INIZIATIVA ECONOMICA PRIVATA

1. Premesse..	95
2. Il principio di precauzione tra diritto dell'Unione Europea e diritto nazionale.	101
3. Tutela della salute e responsabilità civile della Pubblica Amministrazione tra diritto interno e armonizzazione del diritto dell'Unione Europea.....	107
4. La responsabilità civile della Pubblica Amministrazione tra peculiarità delle singole fattispecie e individuazione di regole comuni.	109

Capitolo III

RESPONSABILITÀ CIVILE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE PER OMESSA O INADEGUATA ATTIVITÀ DI CONSERVAZIONE DEL TERRITORIO

1. Premesse.....	116
2. Gestione del servizio idrico e responsabilità civile della Pubblica Amministrazione tra precauzione, prevenzione e risarcimento.....	120
2.1. Gli <i>standard</i> sulla sicurezza delle acque destinate ad uso umano. La dir. 98/83/CE e la sua attuazione in Italia.....	123
2.2. La responsabilità civile della pubblica amministrazione per omessa adozione di misure di prevenzione.	129
2.3. I danni risarcibili ed il controverso «danno da paura di ammalarsi».....	131
3. La prevenzione degli eventi catastrofici, pianificazione territoriale e responsabilità civile della Pubblica Amministrazione.....	137
3.1. La Valutazione Ambientale Strategica (VAS), il principio di precauzione e la responsabilità civile della Pubblica Amministrazione.....	140
3.2. La VAS tra diritto europeo e diritto interno.....	142
3.3. La responsabilità civile della Pubblica Amministrazione tra violazione del principio di	

precauzione e mancata attuazione degli obblighi scaturenti dal diritto comunitario.....	144
4. Le calamità naturali, il sistema di regole preventive e la responsabilità civile della Pubblica Amministrazione.....	147
5. I doveri di protezione della Pubblica Amministrazione e le funzioni della Protezione Civile.....	151
5.1. La responsabilità della Protezione Civile per omessa o inadeguata informazione: il caso L'Aquila.....	155
5.2. La legislazione antisismica.....	156
5.3. L' adeguamento delle norme antisismiche tra studi scientifici e principio di precauzione.....	159
6. Responsabilità della Pubblica Amministrazione per la gestione della rete stradale. Le nuove prospettive di applicazione dell'art. 2051 c.c.	165
6.1. Segue. I lavori di manutenzione stradale come attività pericolosa soggetta all'art. 2050 c.c.....	168

Capitolo IV

TUTELA DELLA PERSONA, SVOLGIMENTO DI ATTIVITÀ INDISPENSABILI E RESPONSABILITÀ CIVILE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

1. Premesse.....	172
-------------------------	------------

2. Il controllo della Pubblica Amministrazione sulla sicurezza dei farmaci: la farmacovigilanza e la farmacosorveglianza.....	174
2.1. Omessa o inadeguata attività di controllo della sicurezza dei farmaci e responsabilità civile della Pubblica Amministrazione.....	177
3. Le vaccinazioni obbligatorie tra salvaguardia della salute collettiva e autodeterminazione del singolo.....	182
3.1. La responsabilità civile della Pubblica Amministrazione per i danni cagionati dalle vaccinazioni obbligatorie.....	184
3.2. La responsabilità civile della Pubblica Amministrazione nella prospettiva della giurisprudenza CEDU e dell'armonizzazione del diritto dell'Unione Europea.....	186
4. Il controllo della Pubblica Amministrazione sulla salubrità e sulla sicurezza degli alimenti.....	193
4.1. La sicurezza alimentare nella disciplina dell'Unione Europea.....	197
4.2. ... e i nuovi doveri di vigilanza della Pubblica Amministrazione.....	204
4.3. Il controllo sulla sicurezza alimentare tra precauzione e proporzionalità nella limitazione dell'attività economica privata.....	210
5. L'inquinamento elettromagnetico e la limitazione delle attività dei gestori privati. Premesse.....	216
5.1. La Legge 22 febbraio 2001, n. 36 e il principio di precauzione.....	220

5.2. La responsabilità della Pubblica Amministrazione per omessa o inadeguata vigilanza sulla disciplina in materia di elettrosmog.....	226
6. La responsabilità della Pubblica Amministrazione per omessa adozione di misure di sicurezza. I danni da esposizione ad uranio impoverito.	231

OSSERVAZIONI CONCLUSIVE.....	236
-------------------------------------	------------

BIBLIOGRAFIA.....	244
--------------------------	------------

INTRODUZIONE

Il tema della responsabilità civile della Pubblica Amministrazione ha conosciuto nell'arco degli ultimi due decenni un'espansione assai significativa in molteplici contesti. L'erosione della "immunità" di cui la Pubblica Amministrazione ha storicamente goduto, l'ormai affermata risarcibilità degli interessi legittimi e, da ultimo, il considerevole ampliamento della risarcibilità dei danni alla persona hanno concorso a creare un quadro complessivo del quale si pone con insistenza crescente l'esigenza di individuare regole proprie di fattispecie nelle quali le norme in materia di responsabilità civile trovano applicazione con riferimento a rapporti caratterizzati dalla presenza della Pubblica Amministrazione in veste di danneggiante.

In questo vasto panorama la particolare prospettiva d'indagine che sembra opportuno privilegiare si concentra sul problema più specifico che consiste nell'indagare le fattispecie nelle quali Pubblica Amministrazione assolve alla funzione di garantire un elevato grado di tutela della salute delle persone compatibilmente con altre esigenze scaturenti dalla necessità di salvaguardare altri diritti fondamentali tra cui quello all'iniziativa economica privata¹. Sotto questo profilo è agevole

¹ Nell'ambito dell'ampia bibliografia in materia di diritto alla salute vedasi Alpa, voce *Salute (diritto alla)*, in *Nuovissimo Digesto italiano*, Appendice, VI, 1986, 913 ss.; Ferrara, voce *Salute (diritto alla)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, XIII, 1997, 513 ss.; Santilli Giusti, voce *Salute: II) Tutela della salute Dir. civ.*, in *Enciclopedia giuridica*, XXVII, 1991; D'Arrigo, voce *Salute (diritto alla)*, in *Enciclopedia del diritto*, agg. V, 2001, 1009 ss.; Montuschi, sub art. 32, comma 1, Cost., in *Rapporti etico-sociali*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di Branca, Bologna, 1976, 146; Pergolesi, *Tutela costituzionale della salute*, in *Rivista italiana d'igiene*, 1958, 81 ss.; Mortati, *La tutela della salute nella Costituzione italiana*, in *Rivista degli infortuni e delle malattie professionali*, 1961, 53

osservare che la tutela della salute ha costituito storicamente uno dei principali compiti gravanti sulla Pubblica Amministrazione. Pertanto, a prima vista, uno studio che si proponga d'indagare questa tematica si pone nel solco di una risalente e radicata tradizione. Al tempo stesso, tuttavia, occorre porre l'accento su significativi elementi di novità che hanno profondamente inciso sulla fisionomia del diritto alla salute, così come delineato dall'art. 32 Cost. e dalle letture interpretative sviluppatesi in dottrina e in giurisprudenza dapprima in un contesto di diritto interno e, più di recente, in un orizzonte più vasto determinato dall'ingresso nel nostro ordinamento di principi sovranazionali

ss.; Busnelli e Breccia, *Tutela della salute e diritto privato*, Milano, 1978; Bottari, *Il diritto alla tutela salute*, in *I diritti costituzionali*, a cura di Ridola e Nania, II, Torino, 2001; Simoncini, Longo, sub *art. 32 Cost.*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di Bifulco, Celotto, Olivetti, Milano, 2006, 655; Rolli, *Il diritto alla salute*, in *Persona, famiglia e successioni nella giurisprudenza costituzionale*, a cura di Sesta e Cuffaro, Napoli, 2006, 3 ss.; Morrone e Minni, *Il diritto alla salute nella giurisprudenza della Corte costituzionale italiana*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti*, 2013, 1 ss.; Barbera, *Corso di diritto costituzionale*, Milano, 2016, 236; Nania, *Il diritto alla salute tra attuazione e sostenibilità*, in *L'erogazione della prestazione medica tra diritto alla salute, principio di autodeterminazione e gestione ottimale delle risorse sanitarie*, a cura di Sesta, Rimini, 2014, 29 ss.; Mortati, *La tutela della salute nella Costituzione italiana*, in *Raccolta di scritti*, III, Milano, 1972, 433; Luciani, *Diritto alla salute (Dir. cost.)*, in *Enciclopedia giuridica*, IX, Roma, 1989, 5; Bottari, *Tutela della salute ed organizzazione sanitaria*, Torino, 2011, *passim*; Di Federico, Sub *art. 35*, in *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, a cura di Mastroianni, Pollicino, Allegrezza, Pappalardo, Razzolini, Milano, 2017, 665; Barbera, Fusaro, *Corso di diritto costituzionale*, III ed., Bologna, 2016, 236 ss.; Rolli, Pinna, *Il diritto alla salute*, in *I rapporti civilistici nell'interpretazione della Corte costituzionale*, Napoli, 2007, 153; Cubeddu, *I diritti fondamentali*, in *Diritto privato*, a cura di Patti, Padova, 2016, 147.

enunciati nei trattati ai quali l'Italia ha aderito². Proprio in quest'ottica l'indagine si concentra su questioni particolari nelle quali si pone con intensità crescente il problema d'individuare un contemperamento tra tutela della salute umana ed efficiente funzionamento del mercato³ adottando una prospettiva più

² Simoncini e Longo, sub *art. 32 Cost.*, in *Commentario alla Costituzione*, cit., 662 osservano che la moderna nozione di diritto alla salute comporta un ampliamento dello “spettro della tutela”, il quale ricomprende anche “quelle ipotesi in cui i rilievi scientifici non hanno raggiunto una inconfutabile prova di nocività a lungo termine”. Per un'approfondita ricostruzione storica ed un'accurata analisi dell'evoluzione del concetto di tutela della salute si veda Montuschi, sub *art. 32, comma 1, Cost.*, in *Rapporti etico-sociali*, in *Commentario della Costituzione*, cit., 146, il quale, in uno scritto risalente alla seconda metà degli anni Settanta, osserva come l'*art. 32 Cost.* sia stato per “troppi anni (...) ridotto nei limiti angusti di un problema assicurativo” e delinea la sua evoluzione a partire dalla seconda metà degli anni Sessanta.

³ Sulla tutela del fondamentale diritto alla salute e del suo contemperamento con le esigenze di salvaguardia del diritto d'iniziativa economica privata si vedano Calabresi, *Il dono dello spirito maligno*, con Presentazione di Mazzoni, Milano, 1996, 11-12 e, nel contesto europeo, Beck, *La società del rischio: verso una seconda modernità*, edizione italiana a cura di Privitera, Roma, 2000, 25; De Leonardis, *Il principio di precauzione nell'amministrazione del rischio*, Milano, 2005, 2-3; Corso, *La valutazione del rischio ambientale*, in *Diritto dell'ambiente*, a cura di Rossi, III ed., Torino, 2015, 167, il quale sottolinea che sia in materia di tutela ambientale, sia allorché emerga l'esigenza di protezione della salute umana, le misure necessarie a garantire i consociati dovrebbero sfuggire ad una valutazione basata sul calcolo economico che, in queste particolari materie, dovrebbe lasciare spazio alle primarie esigenze di tutela della persona; Masini, *Diritto alimentare. Una mappa delle funzioni*, Milano, 2014, 115; Magli, *La condotta dell'utente del Servizio sanitario quale criterio di modulazione della cura nell'ottica del contenimento della spesa pubblica*, in *L'erogazione della prestazione medica tra diritto alla salute, principio di autodeterminazione e gestione ottimale delle risorse sanitarie*, a cura di Sesta, Rimini, 2014, 325 ss. Il problema riecheggia anche nella

ampia di quella nazionale che si spinga sino a ricostruire il problema in una dimensione quantomeno estesa al contesto dell'Unione Europea⁴. Questa prospettiva d'indagine s'impone

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. L'innovazione per una crescita sostenibile: una bioeconomia per l'Europa, 2012, in <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52012DC0060>, nella quale vengono delineati quali obiettivi strategici dell'Unione proprio quelli dello sviluppo sostenibile, ossia compatibile con un elevato livello di tutela della salute umana e dell'ambiente.

Sull'esigenza di attuazione del diritto alla salute secondo modalità compatibili con le risorse economiche di cui lo Stato dispone, si veda Mezzanotte, *Tutela della salute tra compiti pubblici, autonomia privata e principio di sussidiarietà*, in *L'erogazione della prestazione medica tra diritto alla salute, principio di autodeterminazione e gestione ottimale delle risorse sanitarie*, a cura di Sesta, Rimini, 2014, 45 ss.

⁴ Sulla valenza della CEDU e della giurisprudenza della Corte EDU in un contesto ormai caratterizzato da un'accentuata "internazionalizzazione dei problemi e (...) delle risposte" v. Morrone, *Sui rapporti tra norme della Cedu e ordinamento costituzionale*, in *Lo strumento costituzionale dell'ordine pubblico europeo. Nei sessant'anni della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (1950-2010)*, a cura di Mezzetti e Morrone, Torino, 2011, 189, il quale sottolinea come proprio la tutela dei diritti fondamentali non possa più essere affidata agli "spuntati" strumenti "di carattere nazionale" (Cassese, *Tribunali di Babele*, Roma, 2009, *passim*), ma presupponga una lettura della disciplina nazionale orientata secondo i valori fondamentali espressi nelle convenzioni alle quali l'Italia ha aderito e, in particolare, alla CEDU. In argomento si veda anche Mezzetti, *La CEDU nella storia dei diritti umani*, in *Lo strumento costituzionale dell'ordine pubblico europeo. Nei sessant'anni della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (1950-2010)*, a cura di Mezzetti e Morrone, Torino, 2011, 7; Morrone, Pedrini, Tega, *Costituzione e norme internazionali pattizie: il valore della Cedu*, in Morrone, *Il diritto costituzionale nella giurisprudenza*,

ove si consideri che la maggior parte delle ipotesi nelle quali emerge il problema di conciliare l'esigenza di assicurare un'elevata protezione della salute e quella di garantire un efficiente funzionamento del mercato è ormai oggetto di discipline nazionali che traspongono Direttive dell'Unione Europea o di Regolamenti direttamente applicabili negli ordinamenti nazionali. Proprio dall'insieme delle discipline interne e di derivazione comunitaria emerge che i profili di responsabilità civile connessi all'omissione o all'improprio esercizio dell'azione amministrativa verranno indagati tenendo in considerazione un problema di amplissima portata messo a fuoco nel contesto statunitense a partire dalla fine degli anni Cinquanta, ossia quello dell'individuazione di un sistema di regole preventive e di adeguati strumenti risarcitori funzionali a realizzare un'allocazione dei costi inevitabilmente connessi ai danni cagionati dallo svolgimento di attività indispensabili⁵. Questo particolare problema, invero, coinvolge, in primo luogo,

Padova, 2016, 9 ss.; Celotto, Pistorio, *Interpretazioni comunitariamente e convenzionalmente conformi*, in *Giurisprudenza italiana*, 2010, 1978.

⁵ Sul punto costituiscono opere imprescindibili Calabresi, *The Cost of Accidents: A Legal and Economic Analysis*, New Haven, 1970; Id., *Costo degli incidenti e responsabilità civile. Analisi economico-giuridica*, ristampa inalterata con presentazione di Al Mureden, Milano, 2015; Calabresi, *Ideals, beliefs, attitudes, and the law: private law perspectives on a public law problem*, Syracuse, 1985; Calabresi, Bobbit, *Tragic Choices (Fels Lectures on Public Policy Analysis)*, London, 1978; Calabresi, Bobbit, *Scelte tragiche*, a cura di Mazzoni, Varano, II ed. italiana a cura di Grembi con *Premessa* di Rodotà, Milano, 2006. Sul punto si veda anche Corso, *La valutazione del rischio ambientale*, cit., 169, il quale richiama l'elaborazione interpretativa sviluppatasi nel contesto statunitense con riferimento al metodo del bilanciamento costi-benefici in tutte le fattispecie nelle quali risulti necessario individuare soluzioni capaci di conciliare lo svolgimento di attività industriali e la tutela della salute e dell'ambiente.

il diritto alla salute che reclama una tutela crescente non solo nella sua tradizionale accezione di diritto all'integrità psicofisica dell'individuo, ma anche in quella più moderna di diritto ad una condizione di benessere e ad una sicurezza che si spinga sino a garantire le generazioni future⁶. Tali esigenze, indirettamente, si riflettono sulla disciplina dei rapporti economici che, da un lato necessitano di un'efficace tutela da parte dell'ordinamento, ma, al tempo stesso, debbono essere regolati secondo modalità che ne assicurino la "sostenibilità", ossia la rispondenza al valore emerso ormai da tempo, secondo cui non è meritevole di protezione un'attività economica che comporti la compressione indiscriminata di altri diritti fondamentali⁷.

⁶ La Comunicazione della Commissione europea sul principio di precauzione adottata in data 2 febbraio 2000 chiarisce esplicitamente che "la dimensione del principio di precauzione supera le problematiche connesse con i rischi in un orizzonte di breve o medio termine. Essa riguarda inoltre concetti la cui portata temporale è il lungo periodo e il benessere delle generazioni future". In questo senso v. Pocar, *Generazioni di diritti umani e diritti delle generazioni future*, in *La tutela multilivello del diritto alla sicurezza e qualità degli alimenti*, a cura di Ricci, Milano, 2012, 3; Maddalena, *L'ambiente e le sue componenti come beni comuni in proprietà collettiva della presente e delle future generazioni*, in *Diritto e società*, 2012, 33; Gragnani, *Il principio di precauzione come modello di tutela dell'ambiente, dell'uomo, delle generazioni future*, in *Rivista di diritto civile*, 2003, 9 ss.

⁷ Il principio secondo cui l'iniziativa economica privata trova tutela nell'ordinamento a condizione che si svolga in conformità all'utilità sociale e non arrechi danno alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana, sancito dall'art. 41 Cost., trova piena rispondenza nei principi fondamentali dell'Unione Europea e nella legislazione di derivazione comunitaria. Per un'ampia ricostruzione sul quadro dei diritti fondamentali anche alla luce dei principi sovranazionali v. Alpa, *Sub art. 1*, in *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, a cura di Mastroianni, Pollicino,

Il lavoro ricostruisce, in un primo momento, il quadro generale dei principi che emergono allorché le norme che governano la responsabilità civile trovano applicazione con riferimento all'attività della Pubblica Amministrazione e, muovendo dall'analisi del diritto interno, ripercorre in quale misura il percorso avviato a partire dalla sentenza della Cassazione a Sezioni Unite n. 500/1999 abbia condotto ad un considerevole ampliamento delle possibilità di conseguire una tutela risarcitoria a favore dei privati danneggiati da una condotta omissiva o da un'attività illegittima posta in essere dalla Pubblica Amministrazione⁸. Particolare attenzione è poi dedicata anche all'affermarsi della teoria del contatto sociale la quale può essere osservata come un fondamentale strumento funzionale a superare le difficoltà che il danneggiato inevitabilmente incontra allorché si tratti di fornire la prova della condotta colposa del danneggiante. Proprio in questa specifica materia, infatti, l'affidamento ingenerato dalle peculiari caratteristiche dell'amministrazione pubblica e l'elevata procedimentalizzazione che caratterizza la sua azione hanno consentito, in molteplici settori, di applicare ai rapporti tra danneggiato e danneggiante la disciplina che governa l'inadempimento delle obbligazioni contrattuali⁹.

Proprio il profilo della prova dell'elemento soggettivo consente di cogliere la peculiarità che caratterizza il più ristretto ambito d'indagine sul quale la ricerca si concentra e l'utilità di un'indagine il cui scopo è quello d'individuare regole comuni

Allegrezza, Pappalardo, Razzolini, Milano, 2017, 16 ss.; Mezzetti, *Diritti e doveri*, Torino, 2013, *passim*; Id., *Codice dei diritti umani*, Napoli, 2015; Morrone, *Il custode della ragionevolezza*, Milano, 2001.

⁸ Cfr. *infra* cap. I, par. 2.2.

⁹ Cfr. *infra* cap. I, par. 3.

che si ripetono costantemente nell'ambito di fattispecie "rappresentative", le quali, sotto profili differenziati, si caratterizzano per l'esigenza d'individuare un ragionevole contemperamento tra tutela della salute ed efficiente funzionamento del mercato. Solo in questo particolare contesto, infatti, ha fatto ingresso il principio di precauzione che può essere definito, in prima approssimazione, come il principio secondo cui l'amministrazione pubblica può assumere provvedimenti restrittivi dell'iniziativa economica privata qualora si manifestino situazioni anche solo potenzialmente idonee a porre in pericolo la salute delle persone o a compromettere significativamente la salubrità dell'ambiente¹⁰. Esso ha ormai assunto un ruolo fondamentale in tutta la legislazione di derivazione comunitaria funzionale ad assicurare un elevato livello di protezione della salute e ha dato luogo nell'arco di poco più di quindici anni ad una considerevole elaborazione giurisprudenziale da parte della Corte di Giustizia e delle giurisdizioni nazionali. La sua applicazione consente di delimitare i confini della liceità dei provvedimenti assunti dalle amministrazioni pubbliche e quindi anche di definire i lineamenti dell'elemento soggettivo della colpa in tutte le fattispecie nelle quali appare particolarmente complesso individuare la labile linea di demarcazione tra provvedimenti non sufficientemente protettivi del diritto alla salute e decisioni che, d'altra parte, possono apparire eccessivamente limitative dell'iniziativa economica privata.

Dopo aver circoscritto il più specifico ambito d'indagine appena descritto, è parso indispensabile individuare fattispecie rappresentative nelle quali la legislazione che delinea i doveri

¹⁰ Cfr. *infra* cap. II, par. 2.

attribuiti alla Pubblica Amministrazione al fine di garantire un elevato livello di tutela della salute compatibile con il corretto funzionamento del mercato risultasse ispirata al principio di precauzione, consentendo così di verificare in quale misura esso venga impiegato dalla giurisprudenza al fine di delimitare la liceità dell'azione amministrativa e quindi i confini della responsabilità civile della Pubblica Amministrazione.

Un primo ordine di fattispecie rappresentative è stato individuato nell'ambito delle discipline funzionali a garantire la salubrità dell'ambiente e la conservazione del territorio. Muovendo dall'analisi di discipline di derivazione comunitaria quali quella in materia di sicurezza delle acque destinate ad uso umano¹¹ e quella che regola la cosiddetta Valutazione Ambientale Strategica (VAS)¹², è stato possibile ricostruire i riflessi del principio di precauzione sul sistema della responsabilità civile della Pubblica Amministrazione, individuando orientamenti giurisprudenziali inizialmente espressi dalla Corte di Giustizia, poi recepiti nel diritto interno, verificando se essi possano trovare utile applicazione anche in contesti nei quali il problema di conciliare la tutela della salute e l'iniziativa economica privata viene regolato da discipline nazionali non esplicitamente ispirate al principio di precauzione. Ciò ha consentito di inserire in una lettura sistematica fattispecie nelle quali viene in considerazione la responsabilità civile della Pubblica Amministrazione conseguente alla violazione della disciplina in materia di prevenzione dei danni cagionati da eventi sismici¹³ o, ancora, di collocare in un quadro unitario le complesse questioni che sono state sollevate allorché la Protezione Civile ha fornito

¹¹ Cfr. *infra* cap. III, par. 2 ss.

¹² Cfr. *infra* cap. III, par. 3 ss.

¹³ Cfr. *infra* cap. III, par. 4.

informazioni non appropriate al fine di limitare le conseguenze dannose di calamità naturali non prevedibili con un sufficiente margine di certezza¹⁴.

Seguendo la medesima metodologia d'indagine è stato individuato un secondo ordine di fattispecie rappresentative, il cui denominatore comune consiste nella presenza di discipline di derivazione comunitaria ispirate al principio di precauzione e funzionali ad assicurare un elevato livello di protezione della salute delle persone rispetto ai danni che inevitabilmente scaturiscono dall'esercizio di attività indispensabili. Anche in questo secondo ambito l'analisi della copiosa casistica giurisprudenziale concernente l'applicazione del principio di precauzione ha consentito di confermare la fondamentale importanza svolta dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea nella definizione di orientamenti che in modo indiretto, ma estremamente pregnante, si riflettono sul diritto interno segnando anche in questo caso i confini della responsabilità civile della Pubblica Amministrazione e delimitando l'estensione dell'elemento soggettivo della colpa di quest'ultima.

In particolare l'osservazione degli orientamenti emersi con riferimento alla responsabilità civile della Pubblica Amministrazione per omessa o inadeguata attuazione degli obblighi scaturenti dalla disciplina in materia di sorveglianza della sicurezza dei farmaci¹⁵ e degli alimenti¹⁶ ha consentito d'individuare regole giurisprudenziali di valenza generale applicabili anche in contesti diversi da quelli esaminati.

¹⁴ Cfr. *infra* cap. III, par. 5.1

¹⁵ Cfr. *infra* cap. IV, par. 2 ss.

¹⁶ Cfr. *infra* cap. IV, par. 4 ss.

Considerazioni analoghe, del resto, possono essere ripetute anche riguardo agli orientamenti emersi con riferimento alla responsabilità civile della Pubblica Amministrazione scaturente dall'inappropriata applicazione delle norme funzionali a tutelare le persone rispetto ai rischi che derivano dall'esposizione a campi elettromagnetici¹⁷.

Anche nell'ambito del secondo novero di fattispecie rappresentative esaminate è stato possibile verificare l'applicabilità delle regole giurisprudenziali individuate attraverso l'osservazione delle discipline informate al principio di precauzione in contesti regolati da norme di derivazione eminente nazionale nelle quali, invece, non è dato rinvenire alcun riferimento al suddetto principio.

In definitiva, quindi, l'indagine ha condotto a verificare in quale misura il suddetto principio possa considerarsi un canone ermeneutico imprescindibile al quale il Giudice debba fare riferimento ogniqualvolta si ponga il problema di valutare la legittimità dell'azione amministrativa nella complessa opera di contemperamento del diritto alla salute e dell'iniziativa economica privata.

¹⁷ Cfr. *infra* cap. IV, par. 5 ss.

Capitolo I

L'ILLECITO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E I SUOI ELEMENTI COSTITUTIVI

Sommario: 1. La responsabilità civile della Pubblica Amministrazione. Premesse. - 2. Gli elementi costitutivi dell'illecito della Pubblica Amministrazione. - 2.1. Il fatto: omesso o illecito esercizio dei poteri della Pubblica Amministrazione. - 2.2. Il danno ingiusto: risarcibilità degli interessi legittimi e superamento della pregiudiziale amministrativa. - 2.3. Il nesso di causalità: gli orientamenti giurisprudenziali e la loro applicazione alle condotte della Pubblica Amministrazione. - 2.4. L'elemento soggettivo: la colpa e il dolo della Pubblica Amministrazione. - 3. La teoria del contatto sociale nella responsabilità civile e nei suoi impieghi negli illeciti della Pubblica Amministrazione. - 4. La responsabilità della Pubblica Amministrazione per atto lecito dannoso. - 5. La risarcibilità del danno alla persona e la lettura costituzionalmente orientata dell'art. 2059 c.c. - 6. Illecito civile e illecito della Pubblica Amministrazione a confronto: punti di contatto e divergenze.

1. La responsabilità civile della Pubblica Amministrazione. Premesse.

Il problema della responsabilità civile della Pubblica Amministrazione si pone originariamente nei termini di una sorta di immunità dello Stato e della sua amministrazione per i danni cagionati nell'ambito dell'esercizio di funzioni

pubblicistiche, la cui utilità conduceva a porre in secondo piano il diritto dei danneggiati a conseguire una compensazione economica¹⁸.

In quest'ottica la ricostruzione storica dell'evoluzione della responsabilità civile della Pubblica Amministrazione viene

¹⁸ Alpa, *La responsabilità civile. Parte generale*, Torino, 2010, 913 ss.; Torchia, *La responsabilità*, in *Istituzioni di diritto amministrativo*, a cura di Cassese, V ed., Milano, 2015, 599, osserva che “il principio secondo il quale la Pubblica Amministrazione risponde degli effetti dannosi provocati dalla sua azione come qualsiasi altro soggetto dell'ordinamento ha incontrato nel passato una serie di limitazioni, perché si è a lungo ritenuto che lo Stato sovrano fosse immune dalla responsabilità, in quanto soggetto dotato di prerogative speciali e la cui azione era rivolta alla tutela dell'interesse pubblico”. La stessa A. osserva che due norme costituzionali e, segnatamente l'art. 28 e l'art. 113, assumono un rilievo determinante nel processo di erosione della predetta immunità. In particolare l'art. 113 Cost. contempla un “sistema di tutela generalizzata, dinanzi al giudice, contro ogni e qualsiasi atto dell'amministrazione”, di modo che l'amministrazione pubblica non risulta “mai immune da sindacato giurisdizionale e non esistono atti amministrativi contro i quali non possa ricorrersi in giudizio”. L'art. 28 Cost., inoltre, rinvia esplicitamente alle norme del diritto civile per quanto attiene la disciplina della responsabilità, contemplando un “sistema di responsabilità solidale fra amministrazione e suoi dipendenti per quanto riguarda la responsabilità civile”. In definitiva, quindi, il fatto che la norma costituzionale richiami le norme civilistiche in materia di responsabilità aquiliana “conferma che la responsabilità della pubblica amministrazione trova la sua base giuridica nel codice civile e conosce la stessa articolazione della responsabilità dei privati in responsabilità precontrattuale, contrattuale ed extracontrattuale”. In argomento si vedano anche Cerulli Irelli, *Diritto privato ed amministrazione pubblica*, Torino, 2011, 68 e Benvenuti, sub art. 28 Cost., in *Commentario alla Costituzione*, a cura di Bifulco, Celotto, Olivetti, Milano, 2006, 580, ove si rinviene una ricostruzione del problema anche dando ampio conto della sua origine storica. Si veda infine Alessi, *Principi della responsabilità civile nella pubblica amministrazione* (Lezioni raccolte da Aldo Albini), Bologna, 1956, 17 ss.

osservata alla stregua di una “graduale erosione dell’immunità” che si snoda in un lungo arco temporale e che sotto alcuni profili può considerarsi ancora in corso¹⁹. Com’è stato autorevolmente osservato il principio secondo cui la Pubblica Amministrazione e suoi agenti vengono assoggettati “alle stesse regole sulla responsabilità civile che valgono per tutti significa bandire, almeno in via di principio, esenzioni o immunità”²⁰; proprio questo principio espresso nell’art. 28 Cost. può essere considerato la base sulla quale si è sviluppata la successiva attività di elaborazione giurisprudenziale e di produzione legislativa che hanno condotto al delinearsi dello scenario attuale²¹.

¹⁹ L’espressione è di Alpa, *La responsabilità civile. Parte generale*, cit., 915, il quale ritiene che la responsabilità civile della Pubblica Amministrazione dovrebbe assoggettarsi ad un “regime speciale”, giustificato dalla speciale natura del danneggiante. In particolare si ritiene che “le regole generali in materia di responsabilità civile costituiscono un semplice tessuto connettivo rispetto a molteplici regimi speciali concernenti la natura dell’attività esercitata” o le qualità del danneggiante. Proprio sotto quest’ultimo profilo, quindi, le peculiarità che caratterizzano la Pubblica Amministrazione ed il suo agire costituirebbero un particolare sistema di responsabilità civile le cui regole in parte si differenziano da quelle “comuni”. In questo senso già Alessi, *Principi della responsabilità civile nella pubblica amministrazione*, (Lezioni raccolte da Aldo Albini), cit., 23, osserva che “se (...) la responsabilità civile della P.A. trova il suo fondamento nelle stesse norme dettate per i privati si tratta di vedere come gli elementi della responsabilità civile individuati da tali norme si atteggiino, per il riferirsi al soggetto di diritto pubblico che è la P.A.”.

²⁰ Corso, *Manuale di diritto amministrativo*, Torino, 2015, 427.

²¹ Alessi, *La responsabilità della pubblica amministrazione*, II ed., Milano, 1951, 142, analizza la questione muovendo da un’analisi storica che risale all’inapplicabilità dell’art. 1153 del Codice civile del 1865 e illustra le ricostruzioni interpretative che, anche sotto la vigenza del Codice civile del 1942, negavano la possibilità di configurare una responsabilità della

I termini attuali del dibattito muovono dalla considerazione secondo cui la responsabilità civile della Pubblica Amministrazione costituirebbe una sorta di sistema autonomo caratterizzato dalla peculiare natura giuridica del danneggiante²². Ciò conduce ad osservare il problema tenendo conto di un “dualismo di prospettive” che considera da un lato la responsabilità civile e dall’altro le categorie tipiche del diritto amministrativo in una dialettica che vede i due punti di vista distinti, ma al tempo stesso convergenti nel definire i confini della responsabilità della Pubblica Amministrazione²³. In questa prospettiva l’indagine si svilupperà in primo luogo analizzando l’illecito civile nei suoi elementi costitutivi così come delineati dalla giurisprudenza di legittimità e ricostruirà le evoluzioni interpretative che hanno reso possibile l’espandersi del rimedio risarcitorio nell’ambito dei rapporti che vedono coinvolta la Pubblica Amministrazione. Segnatamente sarà effettuata una ricognizione degli orientamenti che hanno dapprima reso possibile la risarcibilità degli interessi legittimi, quindi hanno significativamente ampliato la possibilità di conseguire il risarcimento del danno alla persona, infine, aderendo ad una visione del diritto alla salute più ampia di quella ricavabile dall’art. 32 Cost., hanno creato i presupposti per delineare una nuova dimensione della tutela della salute delle persone soprattutto nei rapporti che vedono interessata la Pubblica Amministrazione. Proprio valorizzando i profili appena indicati

Pubblica Amministrazione *ex art. 2043 c.c.*, giungendo a dimostrarne la “inaccettabilità”. Sul punto Alessi, *Principi della responsabilità civile nella pubblica amministrazione*, cit., 4.

²² Macchia e Moliterni, *La responsabilità civile della pubblica amministrazione*, in *Giornale di Diritto amministrativo*, 2014, 1189.

²³ Alpa, *La responsabilità civile. Parte generale*, cit., 916.

l'indagine si concentrerà in una parte successiva, sull'analisi dei molteplici contesti nei quali la Pubblica Amministrazione ha assunto una crescente funzione di protezione della salute delle persone e, conseguentemente, crescenti responsabilità.

In quest'ottica riveste interesse un recente contributo monografico nel quale è stato efficacemente messo in luce come il problema della responsabilità civile della Pubblica Amministrazione per i danni arrecati alla salute delle persone debba essere osservato in un contesto assai ampio nel quale lo Stato si trova ad essere coinvolto in eventi dannosi, sovente riguardanti una moltitudine di persone (c.d. *mass tort*)²⁴. In questa prospettiva l'attività statale e in particolare quella della Pubblica Amministrazione viene in considerazione nella fase della gestione del controllo del rischio, in quella della predisposizione di misure preventive e precauzionali tese ad evitare eventi dannosi o a limitarne la portata e, infine, in quella di allocazione dei costi derivanti dai sinistri mediante l'adozione di sistemi d'indennizzo volti a socializzare i costi stessi o attraverso il ricorso allo strumento della responsabilità civile.

²⁴ La problematica dei c.d. "*mass torts*", ossia degli illeciti generatori di danni che interessano una vasta pluralità di soggetti ed assumono caratteri tendenzialmente omogenei, emersa nel contesto statunitense, è stata oggetto di crescente attenzione anche nel panorama nazionale v. Benatti, *La giustizia statunitense alla prova dei "mass torts": il caso "In re Deepwater Horizon"*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 2015, 675; Quarta, *Azioni di classe e "mass torts". A proposito di un dibattito statunitense sulla quantificazione del "danno alla società"*, in *Rassegna di diritto civile*, 2013, 1211; Dari Mattiacci e Parisi, *Mass torts e responsabilità per danno ambientale: una analisi economica*, in *Danno e responsabilità*, 2009, 131; Marino, *La responsabilità nei cd. mass torts*, in *Diritto e Formazione*, 2003, 1492; Ponzanelli, *"Mass tort" nel diritto italiano*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 1994, 173.

Questa particolare prospettiva d'indagine consente d'individuare un filo conduttore tra situazioni apparentemente eterogenee, quali la compensazione dei pregiudizi patiti dai militari esposti all'uranio impoverito durante le missioni all'estero, l'allocazione dei costi derivanti dalla somministrazione di emoderivati infetti, infine il ristoro delle vittime della catastrofe del Vajont²⁵.

Ai filoni d'indagine esaminati nello studio monografico brevemente riassunto possono aggiungersene altri, tutti accomunati dalla presenza di rilevanti profili di responsabilità civile della Pubblica Amministrazione, scaturenti dall'omessa adozione di provvedimenti funzionali a tutelare la salute dei consociati o dall'adozione di provvedimenti illegittimi che possono dare luogo a conseguenze dannose sia sotto il già menzionato profilo della lesione del diritto alla salute, sia nell'ottica della compressione del diritto all'iniziativa economica privata²⁶.

2. Gli elementi costitutivi dell'illecito della Pubblica Amministrazione.

Tradizionalmente gli elementi costitutivi tipici dell'illecito commissivo della Pubblica Amministrazione scaturente

²⁵ Mantelero, *Il ruolo dello Stato nelle dinamiche della responsabilità civile da danni di massa. Tre variazioni sul tema: uranio impoverito, emoderivati e Vajont*, cit., 197 ss., in part. 208, 216 e 217.

²⁶ Simili situazioni ricorrono in tutte le ipotesi - analizzate nel Capitolo III - in cui la Pubblica Amministrazione è chiamata ad individuare misure capaci di realizzare un ragionevole bilanciamento tra tutela della salute ed efficiente funzionamento del mercato.

dall'emanazione di un provvedimento illegittimo, vengono individuati nel fatto, nella sua anti giuridicità, nel danno, nel nesso di causalità fra fatto e danno e, infine, nella colpevolezza della Pubblica Amministrazione. Con particolare riguardo al profilo dell'anti giuridicità, occorre che l'atto adottato dalla Pubblica Amministrazione risulti al tempo stesso contrario alle regole dell'ordinamento (*non iure*) e lesivo di una posizione sostanziale²⁷.

La responsabilità civile della Pubblica Amministrazione può configurarsi anche come conseguenza di una condotta omissiva. In particolare l'illecito omissivo può aver luogo allorché sia ravvisabile un silenzio della Pubblica Amministrazione nonostante l'impulso di un soggetto interessato o di un organo pubblico²⁸; ancora nell'ipotesi in cui un procedimento avviato non sia portato a compimento; inoltre nelle ipotesi in cui non venga esercitata una vigilanza contemplata da specifiche disposizioni di legge o imposta dal generale canone della ragionevolezza.

Nell'ambito delle dinamiche che vedono contrapporsi il diritto alla salute e quello all'iniziativa economica privata è assai frequente che un evento dannoso si verifichi quale conseguenza della mancata adozione di misure preventive o precauzionali che, in virtù del canone dell'ordinaria diligenza, la Pubblica Amministrazione dovrebbe essere chiamata ad assumere. In questo ambito s'iscrive, ad esempio, la fattispecie nella quale è stata sancita una responsabilità civile della Pubblica

²⁷ Cerulli Irelli, *Diritto privato ed amministrazione pubblica*, Torino, 2011, 72.

²⁸ Maruotti, *La struttura dell'illecito amministrativo lesivo dell'interesse legittimo e la distinzione tra l'illecito commissivo e quello omissivo*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2008, 38.

Amministrazione in ragione della mancata adozione di misure di protezione dei consociati necessaria al fine di limitare i danni conseguenti all'utilizzo di acqua destinata ad uso umano non conforme agli *standard* di sicurezza delineati dalla legislazione dell'Unione Europea²⁹. Un ulteriore ordine di questioni nelle quali si configura una responsabilità civile della Pubblica Amministrazione cagionata dall'omessa adozione di misure di sicurezza emerge qualora siano riscontrabili carenze nell'attuazione della pianificazione territoriale, dei piani di protezione antisismica e, più in generale, nel mancato controllo dell'effettiva applicazione delle disposizioni in materia di Valutazione Ambientale Strategica (VAS)³⁰. Da ultimo, riveste particolare interesse l'analisi delle molteplici decisioni nelle quali è stata disposta la condanna della Pubblica Amministrazione al risarcimento dei danni scaturenti dall'omessa adozione delle misure di sicurezza già da tempo disponibili ed ampiamente impiegate in altri Paesi al fine di tutelare i militari esposti al contatto con l'uranio impoverito³¹.

2.1. Il fatto: omesso o illecito esercizio dei poteri della Pubblica Amministrazione.

Nel contesto normativo attuale la possibilità d'individuare una responsabilità civile della Pubblica Amministrazione allorché si tratti di conciliare il diritto alla salute ed il diritto all'iniziativa economica privata può ravvisarsi, in linea di principio, qualora

²⁹ Cfr. *infra* cap. III, par. 2 ss.

³⁰ Cfr. *infra* cap. III, par. 3 ss.

³¹ Cfr. *infra* cap. IV, par. 6.

sia riscontrabile un illecito omissivo³² oppure nell'ipotesi in cui sia stato adottato un provvedimento che, violando i canoni della proporzionalità, determini un'illegittima compressione degli interessi in gioco e, in definitiva, sacrifichi irragionevolmente uno dei due diritti fondamentali appena menzionati. Come è stato autorevolmente osservato, in tutte le fattispecie appena menzionate, la Pubblica Amministrazione dispone di un potere di "interferire nelle sfere soggettive dei privati" che le viene conferito "in funzione di un interesse pubblico che è così demandato alla sua cura"³³. Proprio l'esercizio di un "tal potere d'interferenza", prosegue l'A., "produce al contempo il sacrificio dell'interesse privato ad esso sottoposto e la soddisfazione dell'interesse pubblico alla cui conservazione o realizzazione esso è preordinato". In questa prospettiva, pertanto, il danno ingiusto all'interesse dei privati scaturisce da

³² Per una ricostruzione del tema dell'illecito omissivo si veda P. Trimarchi, voce *Illecito (Diritto civile)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1970, 99; Dogliotti e Figone, *La responsabilità omissiva*, in *Responsabilità civile*, vol. VII, Torino, 1998, 27; Capecchi, *Note in tema di illecito omissivo*, in *Danno e responsabilità*, 2006, 270; Id., *Il nesso di causalità: dalla condicio sine qua non alla responsabilità proporzionale*, III ed., Padova, 2012, 142; Facci, *Il nesso di causalità nella responsabilità medica*, in *La responsabilità sanitaria*, a cura di Peccenini, Torino-Bologna, 2007, 101 ss.; Bona, *Causalità civile: il decalogo della Cassazione a "due dimensioni di analisi"*, in *Il corriere giuridico*, 2008, 35; Franzoni, *L'illecito*, *Trattato della responsabilità civile*, II ed., Milano, 2010, I, 61 ss.; Napoli, *Il nesso causale: come elemento costitutivo del fatto illecito*, Napoli, 2012, 183 e, infine, Mantelero, *Il ruolo dello Stato nelle dinamiche della responsabilità civile da danni di massa. Tre variazioni sul tema: uranio impoverito, emoderivati e Vajont*, Torino, 2013, 161, il quale, con particolare riferimento al caso del Vajont, mette in luce la relazione tra illecito omissivo della Pubblica Amministrazione e responsabilità civile di quest'ultima.

³³ Barcellona, *Trattato della responsabilità civile*, Milano, 2011, 605.

un esercizio del potere conferito alla Pubblica Amministrazione che può essere qualificato in termini d'illegittimità, atteso che il mancato esercizio o il non corretto esercizio dell'azione amministrativa si risolve in un pregiudizio dell'interesse pubblico "affidato alla (...) cura" della Pubblica Amministrazione.

L'elemento decisivo al fine di configurare una responsabilità civile della Pubblica Amministrazione per il danno cagionato nell'esercizio dei propri poteri consiste nel ricorrere di tre presupposti: anzitutto che il privato lamenti la lesione di una posizione a lui "individualmente" attribuita, quindi che i poteri della Pubblica Amministrazione fossero "proprio preordinati ad evitargliene la perdita", infine che il loro esercizio costituissero "un obbligo che la P.A. aveva anche" nei confronti del privato. In questa prospettiva, pertanto, il problema della risarcibilità dei danni subiti dal privato in conseguenza dell'omessa o inadeguata vigilanza della Pubblica Amministrazione "non dipende (...) da qualche teoria sull'interesse legittimo (...), bensì dalla ricorrenza" dei presupposti poc'anzi indicati e, "perciò dal modo in cui di volta in volta, risultano reciprocamente concepiti e strutturati sul piano normativo i rapporti tra le leggi che attribuiscono" alla Pubblica Amministrazione la funzione di controllo, l'interesse generale e gli interessi dei privati alla cui attuazione tale funzione è preordinata. Adottando questa lettura interpretativa è possibile individuare contesti nei quali il rapporto tra interesse generale e interessi privati in esso implicati si attegga in termini "ribaltati" rispetto alla concezione tradizionale. In questi contesti l'attività della Pubblica Amministrazione è funzionale a garantire ai privati una protezione minima che costituisce il mezzo attraverso il quale

viene perseguito un fine superindividuale³⁴. Così l'attività svolta dalla Pubblica Amministrazione a tutela della salute individuale dei consumatori nel contesto alimentare e farmaceutico può essere considerata alla stregua di un "sistema" che consente di perseguire in via indiretta l'interesse collettivo al buon funzionamento del mercato. Considerazioni analoghe possono essere ribadite anche riguardo alle disposizioni che garantiscono la salubrità delle acque destinate ad uso umano ed a quelle che mirano a tutelare i dipendenti della Pubblica Amministrazione dai pericoli che scaturiscano dall'esposizione ad agenti patogeni durante lo svolgimento delle loro incombenze.

2.2. Il danno ingiusto: risarcibilità degli interessi legittimi e superamento della pregiudiziale amministrativa.

La ricostruzione della responsabilità civile della Pubblica Amministrazione impone di soffermarsi su una pronuncia ormai risalente che può essere considerata senza dubbio un caposaldo imprescindibile nell'evoluzione giurisprudenziale in materia di risarcimento *ex art. 2043 c.c.* della lesione degli interessi

³⁴ In questo senso si esprime Barcellona, *Trattato della responsabilità civile*, cit., 614, riferendosi in particolare al potere di vigilanza affidato alla CONSOB che, garantendo agli investitori uno "standard minimo di informazione sicura", rappresenta il "mezzo per garantire" l'interesse collettivo alla stabilità ed al buon funzionamento del sistema finanziario. In questo modo "la tutela primaria degli investitori si dà come sistema per perseguire l'interesse alla stabilità ed al buon funzionamento del mercato finanziario che, quindi, ne riceve una tutela «indiretta e di riflesso»".

legittimi³⁵. Essa s'iscrive, in termini più generali, in quel processo di allargamento dell'area del danno ingiusto che autorevole dottrina, ricorrendo ad una suggestiva metafora, ha paragonato ad un "universo in espansione"³⁶. Come lo stesso Autore rileva, infatti, le "nuove frontiere" della responsabilità civile si sono estese dapprima riconoscendo la risarcibilità dei

³⁵ Cass., Sez. Un., 22 luglio 1999, n. 500, in *Il Corriere giuridico*, 1999, 974, con nota di Carbone, *Commento alla sent. n. 500/1999 S.U.*; in *Danno e Responsabilità*, 1999, 965, con nota di Carbone, Monateri, Palmieri e Pardolesi, Ponzanelli, Roppo, *La Cassazione riconosce la risarcibilità degli interessi legittimi*; in *Il Corriere Giuridico*, 1999, 1367, con nota di Di Majo e Mariconda, *Risarcibili per la Cassazione gli interessi legittimi*; in *Contratto e impresa*, 1999, 1025, con nota di Franzoni, *La lesione dell'interesse legittimo è, dunque, risarcibile*; in *Foro italiano*, 2000, III, 479, con nota di Fracchia, *Risarcimento danni da c.d. lesione di interessi legittimi: deve riguardare i soli interessi a risultato garantito*; in *Rivista di diritto civile*, 2001, 531, con nota di Maltese, *La nuova frontiera dell'interesse legittimo (alla luce della sentenza sez. un. n. 500/1999 e della legge n. 205/2000)*; in *La Nuova Giurisprudenza Civile Commentata*, 2000, 20423, con nota di Barca, *La risarcibilità del danno per la lesione di interessi legittimi: orientamenti dottrinali e revirement delle Sezioni Unite*. Si veda, infine, Scoca, *Giustizia amministrativa*, VI ed., Torino, 2014, 88 ss.; Id., *Risarcibilità e interesse legittimo*, in *Diritto Pubblico*, 2000, 13.

³⁶ Così testualmente Galgano, *Trattato di diritto civile*, Milano, 2014, 156; Id., *Le antiche e le nuove frontiere del danno risarcibile*, in *Contratto e impresa*, 2008, 73; Id., *Le mobili frontiere del danno ingiusto*, in *Contratto e impresa*, 1985, 1. Si veda inoltre Franzoni, *L'illecito, Trattato della responsabilità civile*, cit., 867 ss., il quale muovendo da un'approfondita indagine storica, ripercorre le fasi che hanno condotto ad includere tra i danni ingiusti meritevoli di essere risarciti non solo quelli determinati dalla lesione di diritti assoluti, ma anche quelli consistenti nella lesione del credito. In proposito appare opportuno richiamare l'autorevole ricostruzione prospettata già negli anni Settanta da Busnelli, *La lesione del credito da parte di terzi*, Milano, 1964, 82 e da Rodotà, *Il problema della responsabilità civile*, Milano, 1964, 105.

danni derivanti dalla lesione di diritti di credito, quindi includendo nell'area dell'ingiustizia del danno le lesioni della libertà negoziale, infine la lesione del "possibile conseguimento di un bene della vita". In questo quadro si colloca la storica decisione a cui si è fatto cenno che, capovolgendo l'impostazione secondo cui doveva negarsi la tutela aquiliana del danno arrecato agli interessi legittimi dei cittadini, per la prima volta ha ammesso la possibilità che il Giudice civile disponga il risarcimento *ex art. 2043 c.c.* dell'interesse legittimo leso da un atto *contra ius* della Pubblica Amministrazione³⁷. Una risarcibilità che prescinde dalla qualificazione formale della posizione giuridica vantata dal soggetto danneggiato ed anche dalla previa decisione di annullamento del Giudice amministrativo, presupponendo soltanto l'accertamento da parte del Giudice civile dell'illiceità della condotta della Pubblica Amministrazione, nonché della sussistenza degli elementi costitutivi dell'illecito³⁸. Più specificamente la Suprema Corte ha sancito definitivamente il superamento dell'irrisarcibilità degli interessi legittimi³⁹. Un orientamento che si era formato e consolidato "con il concorso di due elementi, l'uno di carattere

³⁷ Palmieri e Pardolesi, *Nota alla sent. n. 500/99 S.U.*, in *Foro italiano*, 1999, I, 487 ss.; Fracchia, *Risarcimento danni da c.d. lesione di interessi legittimi: deve riguardare i soli interessi a risultato garantito*, in *Foro italiano*, 2000, III, 479.

³⁸ Di Majo, *Il risarcimento degli interessi non più solo legittimi*, in *Il Corriere giuridico*, 1999, 1375; Navarretta, *Forma e sostanza dell'interesse legittimo nella prospettiva della responsabilità*, in *Il Corriere giuridico*, 1999, 949.

³⁹ Per una compiuta ricostruzione circa la situazione anteriore alla pronuncia delle Sezioni Unite e un'accurata ricostruzione della portata innovativa della sentenza si veda Caringella, *Manuale di diritto amministrativo*, X ed., Roma, 2016, 90 ss.

formale (o meglio processuale), l'altro di carattere sostanziale". In particolare il primo viene indicato nel "peculiare assetto del sistema di riparto della giurisdizione nei confronti degli atti della Pubblica Amministrazione tra Giudice ordinario e Giudice amministrativo, incentrato sulla dicotomia diritto soggettivo - interesse legittimo e caratterizzato dall'attribuzione ai due giudici di diverse tecniche di tutela", di modo che il Giudice amministrativo risultava competente a conoscere degli interessi legittimi e poteva soltanto annullare l'atto lesivo dell'interesse legittimo, ma non spingersi sino a pronunciare la condanna al risarcimento in relazione alle eventuali conseguenze patrimoniali dannose dell'esercizio illegittimo della funzione pubblica. Diversamente il Giudice ordinario, che pur disponeva del potere di pronunciare sentenze di condanna al risarcimento dei danni, non poteva conoscere degli interessi legittimi. Il secondo elemento in ragione del quale era preclusa la risarcibilità degli interessi legittimi consisteva nella tradizionale interpretazione dell'art. 2043 c.c., nel senso che costituiva "danno ingiusto" soltanto la lesione di un diritto soggettivo, sul rilievo per cui l'ingiustizia del danno, assunta dall'art. 2043 c.c. quale componente essenziale della fattispecie della responsabilità civile, andava intesa nella duplice accezione di danno prodotto *non iure e contra ius*⁴⁰.

⁴⁰ Proto Pisani, *Verso il superamento della giurisdizione amministrativa?*, in *Foro italiano*, 2001, V, 21; Travi, *Giustizia amministrativa e giurisdizione esclusiva nelle recenti riforme*, in *Foro italiano*, 2001, V, 68. In giurisprudenza si veda a tal proposito una significativa pronuncia (Cass., Sez. Un., 18 maggio 1995, n. 5477, in *Foro italiano*, 1996, I, 1008) che ha preceduto le Sezioni Unite del 1999, ove si affermava che "quando sia proposta dal privato azione di danni nei confronti della Pubblica Amministrazione, la questione della non risarcibilità del danno per lesione di interessi legittimi – posto che la fattispecie dell'illecito civile di cui all'art.

Entrambi gli ostacoli indicati vengono tuttavia ritenuti superabili. La Suprema Corte infatti chiarisce che la questione relativa alla risarcibilità degli interessi legittimi non attiene propriamente alla giurisdizione, bensì costituisce una questione di merito. In questo contesto assume centrale rilevanza quel fenomeno di espansione della categoria del danno ingiusto a cui si è già fatto cenno ed in ragione del quale risulta possibile riconoscere la risarcibilità dell'interesse legittimo che l'ordinamento intende proteggere come interesse ad un bene della vita⁴¹. In altri termini quindi "ciò che caratterizza l'interesse legittimo e lo distingue dal diritto soggettivo è soltanto il modo o la misura con cui l'interesse sostanziale ottiene protezione". In quest'ottica "l'interesse legittimo va quindi inteso (ed ormai in tal senso viene comunemente inteso) come la posizione di vantaggio riservata ad un soggetto in relazione ad un bene della vita oggetto di un provvedimento amministrativo e consistente nell'attribuzione a tale soggetto di poteri idonei ad influire sul corretto esercizio del potere, in modo da rendere possibile la realizzazione dell'interesse al bene". Ciò consente di delineare, in riferimento alle diverse forme della protezione, la distinzione, ormai acquisita e di uso corrente, tra "interessi oppositivi" ed "interessi pretensivi", secondo che la protezione sia conferita al fine di evitare un provvedimento sfavorevole ovvero per ottenere un provvedimento favorevole: i primi soddisfano istanze di conservazione della sfera giuridica personale e patrimoniale del

2043 c.c. presuppone in ogni caso la violazione di un diritto soggettivo – comporta non l'improponibilità della domanda per difetto assoluto di giurisdizione, ma il rigetto nel merito per difetto del diritto al risarcimento".

⁴¹ Carbone, *Commento alla sent. n. 500/1999 S.U.*, in *Il Corriere giuridico*, 1999, 974; Mariconda, *Si fa questione di un diritto civile*, in *Il Corriere giuridico*, 1999, 1381.

soggetto; i secondi istanze di sviluppo della sfera giuridica personale e patrimoniale del soggetto⁴².

Con riferimento agli interessi legittimi, la giurisprudenza di questa S.C., pur riaffermandone in linea di principio la irrisarcibilità (non già per ragioni inerenti alla sua assenza, ma) quale necessario corollario della lettura tradizionale dell'art. 2043 c.c., ha manifestato una tendenza progressivamente estensiva dell'area della risarcibilità dei danni derivanti dalla lesione di alcune figure di interesse legittimo, nel caso di esercizio illegittimo della funzione pubblica mediante attività giuridiche. Appare poi particolarmente significativo il richiamo alle istanze provenienti dall'ordinamento comunitario, affinché l'azione di risarcimento davanti al Giudice ordinario previo annullamento dell'atto ad opera del Giudice amministrativo sia riconosciuta ai soggetti che abbiano subito una lesione a causa di atti compiuti in violazione del diritto comunitario in materia di appalti pubblici di lavori o di forniture (art. 13 della legge n. 142 del 1990, di recepimento della Direttiva comunitaria n. 665-89, la cui disciplina è stata successivamente estesa agli appalti di servizi ed ai c.d. settori esclusi; la disposizione è stata peraltro abrogata dall'art. 35, comma 5 del d.lgs. n. 80 del 1998). In particolare riveste interesse la notazione secondo cui “il diritto comunitario non conosce la distinzione tra diritti soggettivi ed interessi legittimi e che nella suindicata materia il privato

⁴² C.M. Bianca, *Danno ingiusto: a proposito del risarcimento da lesione di interessi*, *ibidem*, 689; Monateri, *Il Tort da illegittimo esercizio della funzione pubblica*, in *Il Corriere giuridico*, 1999, 978; Ponzanelli, *La responsabilità civile della Pubblica Amministrazione e finalità di deterrence*, *ibidem*, 984.

(secondo il nostro ordinamento) è titolare di posizioni di interesse legittimo”⁴³.

L'area della risarcibilità è dunque delineata da una clausola generale, espressa dalla formula "danno ingiusto", in virtù della quale è risarcibile il danno che presenta le caratteristiche dell'ingiustizia, e cioè il danno arrecato *non iure*, da ravvisarsi nel danno inferto in difetto di una causa di giustificazione. In definitiva, quindi, ricorre un danno ingiusto ogniqualvolta si configuri la lesione di un interesse rilevante per l'ordinamento⁴⁴. Ne consegue che la norma sulla responsabilità aquiliana non è norma (secondaria), volta a sanzionare una condotta vietata da altre norme (primarie), bensì norma (primaria) volta ad apprestare una riparazione del danno ingiustamente sofferto da un soggetto per effetto dell'attività altrui⁴⁵.

In definitiva, ai fini della configurabilità della responsabilità aquiliana non assume rilievo determinante la qualificazione formale della posizione giuridica vantata dal soggetto, poiché la tutela risarcitoria è assicurata solo in relazione alla ingiustizia del

⁴³ Pizzetti, *Risarcibilità degli interessi legittimi e danno ingiusto*, in *Giurisprudenza italiana*, 2000, 1380; Falzea, *Gli interessi legittimi e le situazioni giuridiche soggettive*, in *Rivista di diritto civile*, 2000, I, 679.

⁴⁴ I Giudici di legittimità nella motivazione precisano che altra opinione, attraverso un differente percorso argomentativo che tuttavia giunge a soluzioni sostanzialmente convergenti, ricollega l'ingiustizia del danno alla violazione del limite costituzionale di solidarietà, desumibile dagli artt. 2 e 41, comma 2, Cost., in riferimento a preesistenti situazioni del soggetto danneggiato giuridicamente rilevanti, e sotto tale ultimo profilo le tesi sostanzialmente convergono.

⁴⁵ Calabrò, *Pronti a giocare la sfida della qualità*, in *Guida al diritto*, 2000, 30; Ferlenza, *Il giudice conquista il risarcimento del danno*, *ibidem*, 67.

danno, che costituisce fattispecie autonoma, contrassegnata dalla lesione di un interesse giuridicamente rilevante⁴⁶.

Quali siano gli interessi meritevoli di tutela non è possibile stabilirlo a priori: caratteristica del fatto illecito delineato dall'art. 2043 c.c., inteso nei sensi suindicati come norma primaria di protezione, è infatti la sua atipicità⁴⁷. Compito del Giudice, chiamato ad attuare la tutela *ex art. 2043 c.c.*, è quindi quello di procedere ad una selezione degli interessi giuridicamente rilevanti, poiché solo la lesione di un interesse siffatto può dare luogo ad un "danno ingiusto", ed a tanto provvederà istituendo un giudizio di comparazione degli interessi in conflitto, e cioè dell'interesse effettivo del soggetto che si afferma danneggiato, e dell'interesse che il comportamento lesivo dell'autore del fatto è volto a perseguire, al fine di accertare se il sacrificio dell'interesse del soggetto danneggiato trovi o meno giustificazione nella realizzazione del contrapposto interesse dell'autore della condotta, in ragione della sua prevalenza⁴⁸.

Comparazione e valutazione che, è bene precisarlo, non sono rimesse alla discrezionalità del Giudice, ma che vanno condotte alla stregua del diritto positivo, al fine di accertare se, e con quale consistenza ed intensità, l'ordinamento assicura tutela all'interesse del danneggiato, con disposizioni specifiche (così risolvendo in radice il conflitto, come avviene nel caso di interesse protetto nella forma del diritto soggettivo, soprattutto quando si tratta di diritti costituzionalmente garantiti o di diritti della personalità), ovvero comunque lo prende in considerazione

⁴⁶ Cuguzza, *Risarcimento di interesse legittimo e riparto della giurisdizione*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2000, 1; Casetta, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2000, 600, 676.

⁴⁷ Così Cerulli Irelli, *Diritto privato ed amministrazione pubblica*, cit., 65.

⁴⁸ In tal senso v. Corso, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., 212.

sotto altri profili (diversi dalla tutela risarcitoria), manifestando così una esigenza di protezione (nel qual caso la composizione del conflitto con il contrapposto interesse è affidata alla decisione del Giudice, che dovrà stabilire se si è verificata una rottura del "giusto" equilibrio intersoggettivo, e provvedere a ristabilirlo mediante il risarcimento)⁴⁹.

In particolare, nel caso (che qui interessa) di conflitto tra interesse individuale perseguito dal privato ed interesse ultraindividuale perseguito dalla Pubblica Amministrazione, la soluzione non è senz'altro determinata dalla diversa qualità dei contrapposti interessi, poiché la prevalenza dell'interesse ultraindividuale, con correlativo sacrificio di quello individuale, può verificarsi soltanto se l'azione amministrativa è conforme ai principi di legalità e di buona amministrazione, e non anche quando è contraria a tali principi (ed è contrassegnata, oltre che da illegittimità, anche dal dolo o dalla colpa, come più avanti si vedrà).

Una volta stabilito che la normativa sulla responsabilità aquiliana ha funzione di riparazione del "danno ingiusto", e che è ingiusto il danno che l'ordinamento non può tollerare che rimanga a carico della vittima, ma che va trasferito sull'autore del fatto, in quanto lesivo di interessi giuridicamente rilevanti, quale che sia la loro qualificazione formale, ed in particolare senza che assuma rilievo determinante la loro qualificazione in termini di diritto soggettivo, risulta superata in radice, per il venir meno del suo presupposto formale, la tesi che nega la risarcibilità degli interessi legittimi quale corollario della tradizionale lettura dell'art. 2043 c.c.

⁴⁹ Monateri, *Il Tort da illegittimo esercizio della funzione pubblica*, cit., 978; Ponzanelli, *La responsabilità civile della Pubblica Amministrazione e finalità di deterrence*, cit., 984.

La lesione di un interesse legittimo, al pari di quella di un diritto soggettivo o di altro interesse (non di mero fatto ma) giuridicamente rilevante, rientra infatti nella fattispecie della responsabilità aquiliana solo ai fini della qualificazione del danno come ingiusto⁵⁰.

Ciò non equivale certamente ad affermare la indiscriminata risarcibilità degli interessi legittimi come categoria generale.

Potrà infatti pervenirsi al risarcimento soltanto se l'attività illegittima della Pubblica Amministrazione abbia determinato la lesione dell'interesse al bene della vita al quale l'interesse legittimo, secondo il concreto atteggiarsi del suo contenuto, effettivamente si collega, e che risulta meritevole di protezione alla stregua dell'ordinamento. In altri termini, la lesione dell'interesse legittimo è condizione necessaria, ma non sufficiente, per accedere alla tutela risarcitoria *ex art. 2043 c.c.*, poiché occorre altresì che risulti leso, per effetto dell'attività illegittima (e colpevole) della Pubblica Amministrazione, l'interesse al bene della vita al quale l'interesse legittimo si correla, e che il detto interesse al bene risulti meritevole di tutela alla luce dell'ordinamento positivo⁵¹.

⁵⁰ Di Majo, *Il risarcimento degli interessi non più solo legittimi*, cit., 1375; Navarretta, *Forma e sostanza dell'interesse legittimo nella prospettiva della responsabilità*, cit., 949.

⁵¹ Franzoni, *L'illecito, Trattato della responsabilità civile*, cit., 1067, dopo avere ricostruito in una prospettiva storica gli orientamenti contrari alla risarcibilità dell'interesse legittimo e il percorso attraverso il quale la giurisprudenza è giunta ad includere nell'area del danno ingiusto la sua lesione, delinea il panorama creatosi successivamente alla pronuncia delle Sezioni Unite del 1999 (Cass., Sez. Un., 22 luglio 1999, n. 500, cit.). In particolare, riferendosi al contesto determinato dall'ingresso del nostro ordinamento del principio di precauzione egli giunge ad affermare che,

Per quanto concerne gli interessi legittimi oppositivi, potrà ravvisarsi danno ingiusto nel sacrificio dell'interesse alla conservazione del bene o della situazione di vantaggio conseguente all'illegittimo esercizio del potere. Così confermando, nel risultato al quale si perviene, il precedente orientamento, qualora il detto interesse sia tutelato nelle forme del diritto soggettivo, ma ampliandone la portata nell'ipotesi in cui siffatta forma di tutela piena non sia ravvisabile e tuttavia l'interesse risulti giuridicamente rilevante nei sensi suindicati⁵². Circa gli interessi pretensivi, la cui lesione si configura nel caso di illegittimo diniego del richiesto provvedimento o di ingiustificato ritardo nella sua adozione, dovrà invece vagliarsi la consistenza della protezione che l'ordinamento riserva alle istanze di ampliamento della sfera giuridica del pretendente. Valutazione che implica un giudizio prognostico, da condurre in riferimento alla normativa di settore, sulla fondatezza o meno della istanza, onde stabilire se il pretendente fosse titolare non già di una mera aspettativa, come tale non tutelabile, bensì di una situazione suscettiva di determinare un oggettivo affidamento circa la sua conclusione positiva, e cioè di una situazione che, secondo la disciplina applicabile, era destinata, secondo un criterio di normalità, ad un esito favorevole, e risultava quindi giuridicamente protetta. La nuova lettura della normativa sulla responsabilità aquiliana in tema di riparto di giurisdizione porta con sé alcuni corollari di estremo rilievo. Anzitutto la nuova lettura dell'art. 2043 c.c. consente di confermare l'indirizzo secondo il quale la contestazione circa la risarcibilità degli

proprio il suddetto principio potrebbe generare “una certa aspettativa che la responsabilità civile potrebbe tutelare con il risarcimento”.

⁵² Falzea, *Gli interessi legittimi e le situazioni giuridiche soggettive*, cit., 679.

interessi legittimi non dà luogo a questione di giurisdizione, ma attiene al giudizio di merito.

Pertanto il problema di stabilire se la fattispecie di responsabilità della Pubblica Amministrazione per atti o provvedimenti illegittimi dedotta in giudizio sia riconducibile entro il paradigma dell'art. 2043 c.c., secondo la nuova lettura datante dalle Sezioni Unite, costituisce questione di merito, di modo che l'eventuale incidenza della lesione su una posizione di interesse legittimo non deve essere valutata ai fini della giurisdizione, bensì ai fini della qualificazione del danno come ingiusto, in quanto lesivo di un interesse giuridicamente rilevanti⁵³.

In secondo luogo la nuova lettura dell'art. 2043 c.c. alla quale queste Sezioni Unite sono pervenute, impone di fornire alcune precisazioni circa i criteri ai quali deve attenersi il Giudice di merito nel valutare le pretese risarcitorie addotte dal danneggiato.

Qualora sia stata dedotta davanti al Giudice ordinario una domanda risarcitoria *ex art.* 2043 c.c. nei confronti della Pubblica Amministrazione per illegittimo esercizio della funzione pubblica, il Giudice, onde stabilire se la fattispecie concreta sia o meno riconducibile nello schema normativo delineato dall'art. 2043 c.c. è chiamato in primo luogo ad accertare la sussistenza di un evento dannoso, quindi a stabilire se l'accertato danno sia qualificabile come ingiusto, infine accertare se l'evento dannoso sia riferibile ad una condotta (positiva o omissiva) della Pubblica Amministrazione e stabilire se esso sia imputabile a dolo o colpa della Pubblica Amministrazione. Sotto quest'ultimo profilo occorre rilevare che la sussistenza della colpa non potrà essere considerata presente *in re ipsa* allorchè abbia luogo l'esecuzione

⁵³ Così Travi, *Giurisdizione esclusiva e legittimità costituzionale*, in *Foro italiano*, 2000, I, 2399.

volontaria di atto amministrativo illegittimo. Infatti tale principio - enunciato dalla giurisprudenza di legittimità questa S.C. con riferimento all'ipotesi di attività illecita, per lesione di un diritto soggettivo, secondo la tradizionale interpretazione dell'art. 2043 c.c.⁵⁴ - non è conciliabile con la più ampia lettura della suindicata disposizione, svincolata dalla lesione di un diritto soggettivo. Occorrerà pertanto che l'imputazione abbia luogo non solo sulla base del mero dato obiettivo dell'illegittimità dell'azione amministrativa, ma all'esito di una più penetrante indagine che abbracci l'accertamento dell'illegittimità del provvedimento in relazione alla normativa ad esso applicabile e si estenda anche alla valutazione della colpa della Pubblica Amministrazione intesa come apparato⁵⁵. Una simile eventualità risulterà configurabile nell'ipotesi in cui l'adozione e l'esecuzione dell'atto illegittimo (lesivo dell'interesse del danneggiato) sia avvenuta in violazione delle regole di

⁵⁴ Cass. 22 ottobre 1984, n. 5361, in *Foro italiano*, 1985, I, 2358; Cass. 7 aprile 1994, n. 3293, in *Foro italiano*, 1995, I, 1943; Cass. 9 giugno 1995, n. 6542, in *Giurisprudenza italiana*, 1996, I, 191-95.

⁵⁵ In tal senso Cass. 24 maggio 1991, n. 5883, in *Giurisprudenza italiana*, 1992, I, 1553 afferma che “nell'ipotesi di attività provvedimentale della p. a., perché sussista la responsabilità civile di questa è richiesta non solo la violazione di un diritto soggettivo del privato con un atto o un provvedimento amministrativo ed il nesso di causalità fra l'atto stesso ed il danno ingiusto subito dal privato, ma anche l'elemento soggettivo del dolo o della colpa previsto e richiesto come elemento indefettibile dalla clausola generale di responsabilità contenuta nell'art. 2043 c. c.; a tale ultimo riguardo, il privato non dovrà provare anche la colpa dei singoli funzionari ma, peraltro, la colpa della p. a. può consistere sia nella violazione delle regole di comune prudenza, dando luogo ad attività provvedimentale negligente o imprudente, sia nella violazione di leggi o regolamenti alla cui osservanza la stessa p. a. è vincolata, dovendo osservare i principi di legalità, di imparzialità e di buon andamento prescritti dall'art. 97 Cost.”.

imparzialità, di correttezza e di buona amministrazione alle quali l'esercizio della funzione amministrativa deve ispirarsi e che il Giudice ordinario può valutare, in quanto si pongono come limiti esterni alla discrezionalità. Ciò che occorre sottolineare nuovamente è l'assunto secondo cui il giudizio svolto nei termini suindicati può svolgersi davanti al Giudice ordinario e non necessita di un pregiudiziale annullamento in sede amministrativa. Proprio sotto questo profilo si coglie un elemento di novità rispetto alla situazione consolidatasi in precedenza nella quale l'emersione del diritto soggettivo e dell'accesso alla tutela risarcitoria *ex art. 2043 c.c.* era riservata ai soli diritti soggettivi⁵⁶. Il nuovo orientamento, invece, svincola la responsabilità aquiliana dal necessario riferimento alla lesione di un diritto soggettivo. In quest'ottica l'autonomia tra le due giurisdizioni risulta ancor più netta ove si consideri "il diverso ambito dei giudizi, ed in particolare l'applicazione, da parte del Giudice ordinario, ai fini di cui all'art. 2043 c.c., di un criterio di imputazione della responsabilità non correlato alla mera illegittimità del provvedimento, bensì ad una più complessa valutazione, estesa all'accertamento della colpa, dell'azione amministrativa denunciata come fonte di danno ingiusto". In altri termini, anche qualora l'illegittimità dell'azione amministrativa non sia stata previamente accertata e dichiarata dal Giudice amministrativo, non è preclusa la possibilità che il Giudice ordinario svolga tale accertamento al fine di ritenere o meno sussistente l'illecito, atteso che "l'illegittimità dell'azione

⁵⁶ Carbone, *Commento alla sent. n. 500/1999 S.U.*, cit., 974; Mariconda, *Si fa questione di un diritto civile*, cit., 1381.

amministrativa costituisce uno degli elementi costitutivi della fattispecie di cui all'art. 2043 c.c.”⁵⁷.

Quest’orientamento giurisprudenziale, considerato particolarmente innovativo rispetto alle pronunce del passato, è stato in seguito pienamente confermato nel suo disposto e perfezionato nelle sue applicazioni⁵⁸, in modo da considerare oggi un assunto inderogabile la possibilità di risarcire gli interessi legittimi (salvo il ricorrere di particolari condizioni, presupposti e limiti a tale risarcibilità)⁵⁹.

Il principio della risarcibilità della lesione degli interessi legittimi cagionata da un atto illecito della Pubblica Amministrazione - sancito dalle Sezioni Unite del 1999 - ha trovato un successivo riconoscimento ad opera della L. n. 205/2000, il cui art. 7 prevedeva l’attribuzione al Giudice amministrativo di tutte le questioni relative al risarcimento del danno che ricadessero nell’ambito della sua giurisdizione⁶⁰.

⁵⁷ Proto Pisani, *Verso il superamento della giurisdizione amministrativa?*, cit., 21.

⁵⁸ Cass., Sez. Un., 22 dicembre 2003, n. 19663, in *De Jure Giuffrè*, ove si ribadisce che “al giudice amministrativo è devoluta la competenza giurisdizionale con riguardo alle cause in materia di pubblici servizi aventi ad oggetto domande di risarcimento di danni scaturiti dalla lesione di interessi legittimi correlata all'adozione, da parte della Pubblica Amministrazione, di provvedimenti illegittimi, in ordine alla annullabilità dei quali spetti a detto giudice la giurisdizione generale di legittimità.”

⁵⁹ Cerulli Irelli, *Diritto privato ed amministrazione pubblica*, cit., 78.

⁶⁰ Corso, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., 442; Scoca, *Giustizia amministrativa*, VI ed., Torino, 2014, 125; Chieppa, Sub art. 30. Azione di condanna, in *Codice della giustizia amministrativa*, a cura di Morbidelli, III ed., Milano, 2015, 436; Maltese, *La nuova frontiera dell’interesse legittimo (alla luce della sentenza sez. un. n. 500/1999 e della legge n. 205/2000*, in *Rivista di diritto civile*, 2001, 531; Cannata, *Attività amministrativa ed*

In quel contesto normativo, tuttavia, continuava a porsi la questione della cosiddetta pregiudiziale amministrativa, ossia della necessità di conseguire il preventivo annullamento dell'atto illegittimo lesivo dell'interesse del privato, quale indefettibile presupposto per ottenere il successivo risarcimento del danno⁶¹. Il cosiddetto superamento della pregiudiziale amministrativa fu conseguito in via giurisprudenziale attraverso una pronuncia della Corte costituzionale che stabilì il principio secondo cui "il potere riconosciuto al giudice amministrativo di disporre, anche attraverso la reintegrazione in forma specifica, il risarcimento del danno ingiusto non costituisce sotto alcun profilo una nuova "materia" attribuita alla sua giurisdizione, bensì uno strumento di tutela ulteriore, rispetto a quello classico demolitorio (e/o conformativo), da utilizzare per rendere giustizia al cittadino nei confronti della pubblica amministrazione"⁶².

Il percorso che ha condotto al superamento della pregiudiziale amministrativa ha trovato un definitivo "punto di approdo" con l'entrata in vigore del Codice del processo amministrativo (d. lgs. 2 luglio 2010, n. 104), il cui art. 30, rubricato "Azione di condanna", stabilisce che l'azione di condanna può essere proposta contestualmente ad altra azione o, nei soli casi di

illecito aquiliano: la responsabilità della p.a. dopo la L. 21 luglio 2000, n. 205, Milano, 2001.

⁶¹ Morlino, *La responsabilità*, in *Istituzioni di diritto amministrativo*, a cura di Cassese, V ed., Milano, 2015, 613.

⁶² Così Corte cost. 6 luglio 2004, n. 204, in *Il Corriere Giuridico*, 2004, 1125, con nota di Carbone, Consolo e Di Majo, *Il «waltzer delle giurisdizioni» rigira e ritorna a fine ottocento*.

giurisdizione esclusiva e in quelli contemplati dallo stesso art. 30, anche in via autonoma⁶³.

In termini più generali è stato osservato che il Codice del processo amministrativo ha introdotto rispetto al passato un'estensione della giurisdizione di legittimità alle controversie concernenti il risarcimento del danno per lesione di interessi legittimi (art. 7, comma 4)⁶⁴. Pertanto i Giudici di legittimità, oltre a conoscere riguardo alla violazione di legge, per quanto concerne il profilo dell'annullamento, sono chiamati a valutare anche eventuali richieste risarcitorie conseguenti alla lesione degli interessi legittimi. Ne deriva che, in virtù di quanto disposto dagli artt. 30 e 34 del Codice del processo amministrativo, il Giudice amministrativo è chiamato ad esercitare poteri che tradizionalmente competevano al Giudice civile: egli infatti accerta l'illegittimità del provvedimento lesivo dell'interesse legittimo anche nell'ipotesi in cui questo non sia

⁶³ Morlino, *La responsabilità*, in *Istituzioni di diritto amministrativo*, a cura di Cassese, cit., 613; Chieppa, *Sub art. 30. Azione di condanna*, in *Codice della giustizia amministrativa*, a cura di Morbidelli, III ed., Milano, 2015, 466 ss.; Corso, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., 519, dopo aver ricostruito approfonditamente le evoluzioni interpretative in materia di pregiudiziale amministrativa che hanno caratterizzato il corso di tempo intercorrente tra la decisione delle Sezioni Unite del 1999 e l'introduzione del Codice del processo amministrativo, osserva che quest'ultimo ha accolto una soluzione intermedia: da un lato, infatti, è stata sancita l'autonomia dell'azione risarcitoria (art. 30, comma 1), ma, al tempo stesso, è stato escluso il risarcimento dei danni "che si sarebbero potuti evitare usando l'ordinaria diligenza, anche attraverso l'esperimento degli strumenti di tutela previsti". In altri termini, quindi, grava sul danneggiato l'onere d'impugnare l'atto lesivo degli interessi legittimi.

⁶⁴ Corso, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., 504,

stato impugnato (art. 30) e determina l'ammontare del risarcimento (art. 34).

2.3. Il nesso di causalità: gli orientamenti giurisprudenziali e la loro applicazione alle condotte della Pubblica Amministrazione.

L'individuazione del nesso di causalità tra fatto illecito e danno ingiusto costituisce uno dei fondamenti della responsabilità civile rispetto al quale si sono poste complesse questioni interpretative tutt'ora non completamente risolte⁶⁵. Le problematiche maggiormente risalenti ed articolate riguardano l'individuazione di un criterio condiviso funzionale a individuare nell'ambito del più vasto concetto di causalità in senso naturalistico un concetto maggiormente ristretto causalità in senso giuridico⁶⁶.

Altra questione tutt'ora non completamente risolta è quella della individuazione della causa dell'illecito in contesti caratterizzati dal concorso di una pluralità di potenziali eventi generatori del danno⁶⁷. In quest'ambito, inoltre, può porsi il problema della

⁶⁵ In argomento v. Pucella, *La causalità incerta*, Torino, 2007; Franzoni, *L'illecito*, cit., 61; Nocco, *Il "sincretismo causale" e la politica del diritto: spunti dalla responsabilità sanitaria*, Torino, 2010; Capecchi, *Il nesso di causalità. Dalla condicio sine qua non alla responsabilità proporzionale*, Padova, 2012; Napoli, *Il nesso causale: come elemento costitutivo del fatto illecito*, cit.

⁶⁶ Cass. 19 febbraio 2013, n. 4043, in *Responsabilità civile e previdenza*, 2013, 823, con nota di Giusti, *Cassazione e massimale: a volte ritornano*.

⁶⁷ Il problema emerge in molteplici contesti e, nell'economia del presente lavoro, con particolare riguardo ai danni da uranio impoverito. Al riguardo si vedano le analitiche riflessioni di Mantelero, *Uranio impoverito: i danni*

responsabilità per i c.d. danni anonimi, ossia cagionati da soggetti non individuabili con certezza.

Questioni particolarmente complesse che non di rado s'intrecciano con profili di responsabilità della Pubblica Amministrazione si pongono riguardo alle patologie caratterizzate dalla multifattorialità e dalla lungolatenza. In queste ipotesi l'evento dannoso può considerarsi il frutto del concorso di molteplici cause, verosimilmente connesse alla sua verifica, ma non facilmente individuabili né quantificabili sotto il profilo della effettiva incidenza⁶⁸. Per quanto riguarda il problema della lungolatenza, le norme civilistiche si sono talvolta mostrate inadeguate sotto un duplice profilo: in primo luogo, infatti, può porsi il problema della rilevanza di un nesso causale tra un fatto e un danno che non poteva considerarsi presente *ex ante* ma è stato svelato solo *ex post*. Più precisamente può accadere che determinati fatti, generatori di gravi patologie vengano individuati come la causa di queste ultime solo a distanza di anni dal momento in cui si svolsero e che, proprio in quel preciso momento, non potessero essere considerati sulla base delle conoscenze scientifiche dell'epoca, fatti *ex ante* adeguati a produrre un determinato evento dannoso.

Molte delle questioni appena accennate sono state affrontate e risolte dalla giurisprudenza di legittimità. In particolare, per

da esposizione e le responsabilità, in *Danno e responsabilità*, 2012, in part. 550.

⁶⁸ Sul problema del concorso di cause nell'evento dannoso Franzoni, *L'illecito*, cit., 84 ss., opera un'attenta ricostruzione della casistica giurisprudenziale, analizzando anche il problema della causalità nei cosiddetti "incidenti di massa". In argomento, un'attenta ricostruzione del dibattito dottrinale è condotta da Stella, *Leggi scientifiche e spiegazione causale*, Milano, 1975, *passim*.

quanto riguarda l'accertamento del nesso di causalità costituisce tutt'ora un imprescindibile punto di riferimento la decisione della Cassazione a Sezioni Unite⁶⁹ nella quale il problema è stato affrontato muovendo da una complessa fattispecie generata dalla somministrazione di prodotti emoderivati non sottoposti ai controlli necessari al fine di garantire la loro sicurezza. È assai significativo il fatto che la pronuncia sia originata da una fattispecie nella quale viene in considerazione la responsabilità civile del Ministero della Salute per omessa sorveglianza sulla sicurezza di prodotti emoderivati.

La decisione riveste interesse sotto un triplice profilo: in primo luogo in quanto fissa i principi cardine in materia di accertamento del nesso causale in ambito civilistico, in secondo luogo perché concerne un illecito generato da una condotta omissiva e, infine, in quanto la vicenda alla base della decisione costituisce una fattispecie nella quale viene in considerazione la responsabilità civile della Pubblica Amministrazione⁷⁰.

La complessa fattispecie oggetto della decisione riguardava i danni alla salute lamentati da un significativo numero di persone che, dopo aver fatto uso di prodotti emoderivati, aveva sviluppato, a distanza di anni dall'assunzione dei prodotti gravi

⁶⁹ Cass., Sez. Un., 11 gennaio 2008, n. 576, 577, 578, 579, 580, 581, 582, 583, 584, 585, in *Nuova giurisprudenza civile commentata*, 2008, 10623, con nota di Querci, *La rilevanza della prescrizione nella responsabilità extracontrattuale per danni da emotrasfusioni ed emoderivati*; in *La responsabilità civile*, 2008, 983, con nota di Romeo, *Nesso di causalità e descrizione dell'evento nella responsabilità per trasfusione di sangue infetto* e in *Il Corriere del Merito*, 2008, 694, con nota di Travaglino, *Causalità civile e penale: modelli a confronto*.

⁷⁰ Macchia e Moliterni, *La responsabilità civile della pubblica amministrazione*, cit., 1196.

patologie riconducibili al loro impiego. La risarcibilità dei danni alla salute trovava un ostacolo anzitutto nella dimostrazione dell'esistenza di un nesso causale tra l'assunzione del prodotto e l'insorgere della patologia. Inoltre, poiché all'epoca dei fatti non era ancora stata conseguita una piena consapevolezza scientifica circa il rapporto di causa-effetto tra l'assunzione di un farmaco emoderivato e l'insorgere delle patologie lamentate, si poneva il problema della rilevanza del nesso causale svelatosi in epoca successiva. Infine ulteriori incertezze si manifestavano con riferimento all'individuazione del *dies a quo* a partire dal quale fissare il decorso del termine quinquennale di prescrizione dell'azione di responsabilità civile.

Per quanto concerne l'individuazione del *dies a quo* per la decorrenza della prescrizione in ipotesi di fatto dannoso lungolatente, quale è quello relativo a malattia da contagio viene in considerazione l'art. 2935 c.c. Una prima lettura di questa norma induce a ritenere che la prescrizione inizi a decorrere dal giorno in cui il diritto può essere fatto valere⁷¹. Il riferimento al "verificarsi del danno" è stato inteso come indicazione del momento in cui il danno si manifesta all'esterno divenendo "oggettivamente percepibile e riconoscibile". Il termine di prescrizione del diritto al risarcimento del danno di chi assume di avere contratto per contagio una malattia per fatto doloso o colposo di un terzo inizia, quindi, a decorrere, dal momento in cui la malattia viene percepita o può essere percepita. È escluso quindi che il *dies a quo* coincida con il momento in cui il terzo determina la modificazione che produce danno all'altrui diritto o il momento in cui la malattia si manifesta all'esterno. Ciò significa che qualora non sia conoscibile la causa del contagio,

⁷¹ Cass. 29 agosto 2003, n. 12666, in *De Jure Giuffrè*; Cass. 28 luglio 2000, n. 9927, in *Giustizia civile massimario*, 2000, 1648.

la prescrizione non può iniziare a decorrere, perché la patologia non costituisce un “fatto” rilevante ai fini dell’applicazione dell’art. 2947 c.c., comma 1⁷². Le Sezioni Unite avvallano questa ricostruzione interpretativa riconoscendo la validità del principio della “conoscibilità del danno”, unitamente a quello della “rapportabilità causale”, di guisa che viene definitivamente superata l’idea di ancorare l’individuazione del *dies a quo* al solo parametro dell’“esteriorizzazione del danno”. In quest’ottica, pertanto, l’approccio all’individuazione del *dies a quo* non si risolve in una mera “disamina dell’evolversi e dello snodarsi nel tempo delle conseguenze lesive del fatto illecito” e quindi delle diverse “tappe che caratterizzano il passaggio dal danno «occulto» a quello che si manifesta nelle sue componenti essenziali ed irreversibili”, ma si sostanzia in una “rigorosa analisi delle informazioni cui la vittima ha avuto accesso” o che avrebbe potuto conseguire adottando una condotta diligente. Tale condotta dev’essere rapportata anche ad un diverso parametro costituito dal livello di conoscenze scientifiche presenti al momento in cui ha avuto luogo il fatto generatore del danno e valutate non già sulla base della ordinaria diligenza dell’uomo medio, bensì “in relazione alla comune conoscenza scientifica che in merito a tale patologia era ragionevole richiedere in una data epoca ai soggetti a cui si è rivolta (o avrebbe dovuto rivolgersi) la persona lesa”⁷³. Questa lettura, del resto, trova ampi consensi anche da parte degli interpreti che,

⁷² Cass. 21 febbraio 2003, n. 2645, in *Danno e responsabilità*, 2003, 847, con nota di Righetti, *Prescrizione e danni lungolatenti*; Cass. 5 luglio 2004, n. 12287, in *De Jure Giuffré*; Cass. 8 maggio 2006, n. 10493, in *De Jure Giuffré*.

⁷³ In questi termini si esprime la motivazione Cass., Sez. Un., 11 gennaio 2008, nn. 576, 577, 578, 579, 580, 581, 582, 583, 584, 585, cit.

ormai da tempo, si sono dedicati allo studio dell'incidenza delle scoperte scientifiche sulle tradizionali categorie giuridiche⁷⁴.

In definitiva, quindi "il termine di prescrizione del diritto al risarcimento del danno di chi assume di aver contratto per contagio una malattia per fatto doloso o colposo di un terzo decorre, a norma dell'art. 2935 c.c., e art. 2947 c.c., comma 1, non dal giorno in cui il terzo determina la modificazione che produce il danno altrui o dal momento in cui la malattia si manifesta all'esterno, ma dal momento in cui viene percepita o può essere percepita, quale danno ingiusto conseguente al comportamento doloso o colposo di un terzo, usando l'ordinaria oggettiva diligenza e tenuto conto della diffusione delle conoscenze scientifiche".

Altra questione particolarmente rilevante consiste nell'accertamento del nesso causale e dell'elemento psicologico della colpa in capo al Ministero della Salute. A tale riguardo occorre decidere circa l'adeguatezza delle tecniche di rilevazione degli elementi patogeni adottate dal Ministero della Salute all'epoca dei fatti, tenendo in considerazione la circostanza per cui precedentemente all'epoca nella quale furono scoperti metodi maggiormente affidabili poteva ritenersi non sussistente un nesso causale tra l'attività omissiva del Ministero e l'evento del contagio da emoderivati, nonché il dato per cui – sulla base della normativa vigente all'epoca dei fatti – gravava sul Ministero un obbligo di vigilanza e controllo soltanto

⁷⁴ Sul rapporto tra diritto e tecnica si veda la fondamentale opera di Irti e Severino, *Dialogo su diritto e tecnica*, Bari, 2001; Montinaro, *Dubbio scientifico responsabilità civile*, Milano, 2012; Stella, *Il rischio da ignoto tecnologico e il mito delle discipline*, in AAVV, *Il rischio da ignoto tecnologico*, Milano, 2002, 3; Costi, *Ignoto tecnologico e rischio di impresa*, ivi, 49 ss.

generico⁷⁵. Appare particolarmente significativo sotto questo profilo il passo della motivazione nel quale la Cassazione sottolinea l'importanza della normativa che regolava l'attività del Ministero in tema di emotrasfusione e di emoderivati all'epoca dei fatti. In particolare vengono menzionate la L. n. 592 del 1967, (art. 1) - che attribuiva al Ministero le direttive tecniche per l'organizzazione, il funzionamento ed il coordinamento dei servizi inerenti alla raccolta, preparazione, conservazione, e distribuzione del sangue umano per uso trasfusionale, alla preparazione dei suoi derivati e ne esercita la vigilanza, nonché (art. 21) il compito di autorizzare l'importazione e l'esportazione di sangue umano e dei suoi derivati per uso terapeutico -, il D.P.R. n. 1256 del 1971 - contenente le norme di dettaglio che confermano nel Ministero la funzione di controllo e vigilanza in materia (artt. 2, 3, 103, 112)-, la L. n. 519 del 1973 - che attribuisce all'Istituto superiore di sanità compiti attivi a tutela della salute pubblica-, la L. 23 dicembre 1978, n. 833 - che ha istituito il Servizio sanitario Nazionale conserva al Ministero della Sanità, oltre al ruolo primario nella programmazione del piano sanitario nazionale ed a compiti di indirizzo e coordinamento delle attività amministrative regionali delegate in materia sanitaria, importanti funzioni in materia di produzione, sperimentazione e commercio dei prodotti farmaceutici e degli emoderivati (art. 6, lett. b, c), mentre l'art. 4, n. 6, conferma che la raccolta, il frazionamento e la distribuzione del sangue umano costituiscono materia di interesse nazionale - e, infine, il D.L. n. 443 del 1987, che stabilisce la sottoposizione dei medicinali alla

⁷⁵ Sulla rilevanza dell'illecito omissivo v. Castronovo, *La nuova responsabilità civile*, III ed., Milano, 685 e C.M. Bianca, *Diritto civile. 5. La responsabilità*, II ed., Milano, 2012, 575.

c.d. "farmacosorveglianza" da parte del Ministero della Sanità, che può stabilire le modalità di esecuzione del monitoraggio sui farmaci a rischio ed emettere provvedimenti cautelari sui prodotti in commercio⁷⁶. Il complesso di queste discipline induce le Sezioni Unite a ritenere che sussistesse in capo al Ministero della Salute una funzione di controllo specifica anche precedentemente all'entrata in vigore della L. 4 maggio 1990, n. 107, contenente la disciplina per le attività trasfusionali e la produzione di emoderivati.

Pertanto “l'omissione da parte del Ministero di attività funzionali alla realizzazione dello scopo per il quale l'ordinamento attribuisce il potere (qui concernente la tutela della salute pubblica) lo espone a responsabilità extracontrattuale, quando, come nella fattispecie, dalla violazione del vincolo interno costituito dal dovere di vigilanza nell'interesse pubblico, il quale è strumentale ed accessorio a quel potere, siano derivate violazioni dei diritti soggettivi dei terzi”.

In definitiva, quindi, la responsabilità del Ministero è inquadrabile nell'ambito della responsabilità aquiliana *ex art. 2043 c.c.*, da omessa vigilanza, di modo che è configurabile in capo ai danneggiati anzitutto il “diritto al risarcimento pieno del danno, secondo la previsione dell'art. 2043 c.c.”, quindi il “diritto a un equo indennizzo, discendente dall'art. 32 della Costituzione in collegamento con l'art. 2, ove il danno, non derivante da fatto illecito, sia conseguenza dell'adempimento di un obbligo legale”; infine, ove ne sussistano i presupposti, a norma degli artt. 2 e 38 Cost., il diritto a conseguire “misure di sostegno assistenziale disposte dal legislatore, nell'ambito dell'esercizio costituzionalmente legittimo dei suoi poteri discrezionali”.

⁷⁶ Sulla responsabilità del Ministero connessa allo svolgimento dell'attività di farmacosorveglianza cfr. *infra* cap. III, par. 2.

Una volta inquadrata la responsabilità del Ministero nell'ambito della responsabilità aquiliana *ex art. 2043 c.c.*, da omessa vigilanza, si pone la questione dell'individuazione del nesso causale.

In prima approssimazione, ai fini della causalità materiale nell'ambito della responsabilità aquiliana, la giurisprudenza e la dottrina prevalenti, in applicazione dei principi penalistici, di cui agli artt. 40 e 41 c.p., ritengono che un evento sia da considerare causato da un altro se, ferme restando le altre condizioni, il primo non si sarebbe verificato in assenza del secondo (c.d. teoria della *condicio sine qua non*). Invero occorre restringere l'ambito della causalità giuridicamente rilevante. In quest'ottica è opportuno attribuire rilievo all'interno delle serie causali soltanto agli eventi che possano apparire sulla base di un giudizio prognostico *ex ante* alla stregua di un antecedente causale verosimile di un determinato evento dannoso (c.d. causalità adeguata)⁷⁷. Risultano pertanto non rilevanti tutte le potenziali cause riconducibili entro l'alveo dell'imprevedibilità sulla base di una valutazione condotta nella prospettiva prognostica, ossia in un momento antecedente al verificarsi del fatto dannoso. Ciò comporta quale corollario l'irrilevanza in linea di principio dell'efficienza causale di condotte che, pur rivelandosi *ex post*

⁷⁷ V., *ex multis*, Cass. 1° marzo 2007, n. 4791, in *La Responsabilità Civile*, 2007, 665, con nota di Facci, *L'osservatorio delle Corti Superiori*; Cass. 6 luglio 2006, n. 15384, in *La Nuova Giurisprudenza Civile Commentata*, 2007, 10588, con nota di Capecci, *Il punto sulla responsabilità della p.a. per danni cagionati da beni demaniali*; Cass. 27 settembre 2006, n. 21020, in *De Jure Giuffrè*; Cass. 3 dicembre 2002, n. 17152, in *Il Corriere Giuridico*, 2003, 759, con nota di Molina, *Responsabilità della P.A. per danni da difetto di manutenzione delle strade pubbliche e concorso di colpa del danneggiato*; Cass. 10 maggio 2000, n. 5962, in *Danno e Responsabilità*, 2000, 1132, con nota di Batà e di Spirito, *Nesso di causalità*.

generatrici di un danno, non potevano apparire adeguate a provocarlo se osservate in una prospettiva *ex ante*⁷⁸.

Nella particolare ipotesi in cui venga in considerazione la responsabilità conseguente ad un'omissione colposa occorre attribuire rilievo al termine iniziale della condotta omissiva⁷⁹ individuata nella mancata assunzione di un comportamento da cui sia scaturito l'evento dannoso che rappresenta la concretizzazione del rischio che la norma di condotta violata tendeva a prevenire. L'individuazione di tale obbligo si connota come preliminare per l'apprezzamento di una condotta omissiva sul piano della causalità, nel senso che, se prima non si individua, in relazione al comportamento che non risulti tenuto, il dovere generico o specifico che lo imponeva, non è possibile apprezzare l'omissione del comportamento sul piano causale.

In conclusione, muovendo dall'assunto per cui un rapporto causale concepito allo stato puro tende all'infinito, le Sezioni Unite delineano i confini della rilevanza della c.d. "causalità

⁷⁸ Sulla irrilevanza dei nessi causali individuati in un momento successivo al verificarsi del fatto si vedano le riflessioni di Pucella, *La causalità incerta*, cit.; Franzoni, *L'illecito*, cit., 61; Nocco, *Il "sincretismo causale" e la politica del diritto: spunti dalla responsabilità sanitaria*, cit.; Capecci, *Il nesso di causalità. Dalla condicio sine qua non alla responsabilità proporzionale*, cit.; Napoli, *Il nesso causale: come elemento costitutivo del fatto illecito*, cit.

⁷⁹ Cass. 20 settembre 2006, n. 20328, in *Il Corriere Giuridico*, 2006, 16451, con nota di Carbone, *Responsabilità civile - responsabilità della Pubblica Amministrazione*; Cass. 19 novembre 2004, n. 21894, in *Il Corriere Giuridico*, 2005, 1409, con nota di Conte, *Obbligazioni di mezzo ed obbligazioni di risultato nella responsabilità civile dell'avvocato e riflessioni sulla nozione di "colpa lieve"*; Cass. 2 aprile 2004, n. 6516, in *La Responsabilità Civile*, 2004, 30, con nota di Calcaterra, *Responsabilità della P.A. per omessa manutenzione stradale e comportamento colposo dell'utente*; Cass. 22 ottobre 2003, n. 15789, in *Foro Italiano*, 2004, 1, 2182.

giuridica". A tal fine viene chiarito che, mentre nel contesto della responsabilità penale vige la regola della prova "oltre il ragionevole dubbio"⁸⁰, nell'ambito civilistico s'impone la diversa regola "del più probabile che non"⁸¹.

Ciò conduce a concludere che sul Ministero gravava un obbligo di controllo e vigilanza in materia di impiego di sangue umano per uso terapeutico e che l'omissione di tali attività di controllo

⁸⁰ Cfr. Cass. Pen., Sez. Un., 11 settembre 2002, n. 30328, in *Rivista di Diritto Civile*, 2003, 20417, con nota di Landini, *Causalità giuridica e favor veritatis*.

⁸¹ V. Cass. 16 ottobre 2007, n. 21619, in *Danno e responsabilità*, 2008, 58, con nota di Pucella, *Causalità civile e probabilità: spunti per una riflessione*; Cass. 18 aprile 2007, n. 9238, in *Obbligazioni e contratti*, 2007, 747, con nota di Gennari, *L'osservatorio delle Corti Superiori*; Cass. 5 settembre 2006, n. 19047, in *De Jure Giuffrè*; Cass. 4 marzo 2004, n. 4400, in *Giurisprudenza italiana*, 2006, 281, con nota di Salvatori, *Nuovi profili della responsabilità medica: la risarcibilità del danno da perdita di chance*; Cass. 21 gennaio 2000, n. 632, in *Danno e Responsabilità*, 2001, 72, con nota di Saggese, *Probabilità scientifica e nesso di causalità tra lesione personale ed intervento chirurgico*. Anche la Corte di Giustizia CE è indirizzata ad accettare che la causalità non possa che poggiarsi su logiche di tipo probabilistico (CGCE, 13 luglio 2006, n. 295, ha ritenuto sussistere la violazione delle norme sulla concorrenza in danno del consumatore se "appaia sufficientemente probabile" che l'intesa tra compagnie assicurative possa avere un'influenza sulla vendita delle polizze della detta assicurazione; Corte giustizia CE, 15 febbraio 2005, n. 12, sempre in tema di tutela della concorrenza, ha ritenuto che "occorre postulare le varie concatenazioni causa-effetto, al fine di accogliere quelle maggiormente probabili"). In dottrina la regola di accertamento del nesso causale sintetizzata nella formula "più probabile che non" è stata indagata, di recente, da Voza, *Malformazioni da talidomide: prescrizione del danno lungolatente e causalità "agevolata" nel processo civile*, in *Danno e responsabilità*, 2015, 1173 e da Mira, *La forza dell'incertezza: la statistica come guida alle scelte nel mondo del probabile*, in *Rivista italiana di medicina legale e del diritto in campo sanitario*, 2015, 1437.

assuma rilievo ai fini dell'applicazione dell'art. 2043 c.c., in quanto all'epoca della produzione del preparato, il progresso scientifico già consentiva l'individuazione all'interno del sangue utilizzato delle patologie da virus HIV o HBV o HCV.

2.4. L'elemento soggettivo: la colpa e il dolo della Pubblica Amministrazione.

La necessità di fornire la prova della colpa o del dolo della Pubblica Amministrazione costituisce una conseguenza del profondo mutamento impresso alla responsabilità civile della Pubblica Amministrazione dalla sentenza n. 500/1999. Con questa decisione infatti fu posto fine ad un sistema nel quale la risarcibilità dei danni era indefettibilmente condizionata alla preventiva dichiarazione d'illegittimità del provvedimento amministrativo e, di conseguenza, divenne necessario fornire la prova dell'elemento soggettivo del dolo o, quantomeno, della colpa in capo all'amministrazione pubblica⁸². La necessità di provare l'elemento soggettivo dell'illecito ha dato luogo a complessi problemi interpretativi generati dalla difficoltà di riferire una valutazione di tipo psicologico ad un apparato, anziché ad una persona fisica⁸³. In una prima fase tale difficoltà è stata superata aderendo ad una nozione oggettiva di colpa, la cui prova poteva considerarsi raggiunta qualora fossero state violate regole d'imparzialità, correttezza e buon andamento della Pubblica Amministrazione. Sotto questo profilo la difficoltà del danneggiato nell'assolvimento dell'onere probatorio risulta maggiormente accentuata rispetto alle attività discrezionali della

⁸² Torchia, *La responsabilità*, in *Istituzioni di diritto amministrativo*, a cura di Cassese, cit., 608.

⁸³ Cerulli Irelli, *Diritto privato ed amministrazione pubblica*, cit., 72.

Pubblica Amministrazione e invece agevolata quando vengono in considerazione attività soggette a vincoli dettagliati.

Un diverso orientamento tende a considerare l'illegittimità di un atto alla stregua di un indice presuntivo della colpa della Pubblica Amministrazione, di modo che l'onere probatorio risulta invertito a favore del danneggiato⁸⁴.

Da ultimo occorre tenere conto che gli orientamenti espressi dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea si discostano da quelli affermatasi nel contesto nazionale. Infatti in quest'ultimo contesto la dimostrazione della colpa della Pubblica Amministrazione può considerarsi conseguita ove ricorrano tre condizioni: che la norma violata attribuisca diritti, che la violazione sia grave e manifesta e che sia riscontrabile un nesso causale tra la violazione dell'obbligo ed il danno cagionato⁸⁵.

Per quanto concerne le ipotesi nelle quali sia ravvisabile una condotta della Pubblica Amministrazione ascrivibile al dolo è stato precisato che occorre sempre individuare una responsabilità in capo ad un singolo funzionario, il quale abbia provocato intenzionalmente un danno. La riferibilità

⁸⁴ Sul punto Macchia e Moliterni, *La responsabilità civile della pubblica amministrazione*, cit., 1189, chiariscono che la giurisprudenza prevalente è ormai concorde nell'escludere un meccanismo di automatica equivalenza tra l'annullamento dell'atto amministrativo illecito e la sussistenza dell'elemento della colpa in capo alla Pubblica Amministrazione (Cons. di Stato 6 dicembre 2013, n. 5823, in *Danno e Responsabilità*, 2014, 219, con nota di Gina, *Osservatorio sulla giustizia amministrativa. Colpa e ingiustizia del danno*). In quest'ottica, pertanto, l'annullamento dell'atto può essere osservato solo quale indice presuntivo di una condotta colposa. Per un'applicazione pratica cfr. *infra* Cap. IV, par. 4.3.

⁸⁵ Torchia, *La responsabilità*, in *Istituzioni di diritto amministrativo*, a cura di Cassese, cit., 610.

dell'elemento soggettivo a quest'ultimo non esclude una responsabilità della Pubblica Amministrazione, la quale, giusta il principio enunciato nell'art. 28 Cost., concorre solidalmente nell'adempimento dell'obbligo risarcitorio nei confronti del danneggiato.

3. La teoria del contatto sociale nella responsabilità civile e nei suoi impieghi negli illeciti della Pubblica Amministrazione.

Lo studio della responsabilità civile della Pubblica Amministrazione non può prescindere dall'analisi della cosiddetta teoria del "contatto sociale"⁸⁶ che, nell'ultimo ventennio, ha assunto una rilevanza crescente nel panorama della

⁸⁶ Per un'accurata illustrazione delle implicazioni della teoria del contatto sociale nell'ambito dei rapporti contrattuali instaurati dalla Pubblica Amministrazione, si veda in dottrina Galgano, *Trattato di diritto civile*, III, Padova, 2014, 322; Memmo, *Il consenso contrattuale: le nuove tecniche di contrattazione*, Padova, 2007, 124; Ead., *L'attività contrattuale della p.a. nel quadro dei principi di diritto privato*, in *Trattato della responsabilità contrattuale*, diretto da Visintini, 2, Padova, 2009, 1391; Ead., *L'attività contrattuale della p.a. e i principi di diritto comune nella riforma del procedimento amministrativo a seguito della l. n. 15 del 2005*, in *Contratto e impresa*, 2006, 1185; Faillace, *La responsabilità da contatto sociale*, Padova, 2004; Balestra, *Introduzione al diritto dei contratti*, Bologna, 2015, 70; Franzoni, *L'illecito*, *Trattato della responsabilità civile*, cit., 1082; Di Majo, *Il contatto sociale. La culpa in contrahendo tra contratto e torto*, in *Giurisprudenza Italiana*, 2016, 2565; Castronovo, *La nuova responsabilità civile*, III ed., Milano, 2006, 443; Barcellona, *Trattato della responsabilità civile*, cit., 65 ss.; Cerulli Irelli, *Diritto privato ed amministrazione pubblica*, cit., 66.

responsabilità civile intesa in termini più generali⁸⁷. Secondo un orientamento che può ritenersi ormai consolidato per "responsabilità da contatto sociale qualificato" s'intende quella particolare forma di responsabilità civile che prescinde dall'esistenza di un contratto inteso nel senso stretto e che sorge allorquando tra il danneggiato e il danneggiante sussista una particolare relazione sociale considerata dall'ordinamento giuridico idonea a determinare specifici doveri di comportamento. Tale relazione, in altri termini, fonda doveri di collaborazione e protezione funzionali alla salvaguardia di determinati beni giuridici e non riconducibili al generale e generico dovere di non ledere l'altrui sfera giuridica (*neminem laedere*)⁸⁸. In questo modo la relazione tra due o più soggetti

⁸⁷ Tenella Sillani, "Culpa in contrahendo", *contatto sociale e "incoerenze" della Suprema Corte*, in *Rassegna di diritto civile*, 2015, 1247.

⁸⁸ Cass. 12 luglio 2016, n. 14188, cit., ove si afferma che "nei contratti conclusi con la pubblica amministrazione, il dispiegamento degli effetti vincolanti per le parti, al di là della formale stipula di un accordo negoziale, è subordinata all'approvazione ministeriale ai sensi dell'art. 19 del r.d. 18 novembre 1923, n. 2440, da effettuarsi con un provvedimento espresso adottato dall'organo competente nella forma solenne prescritta dalla legge, la cui esistenza non può desumersi implicitamente dalla condotta tenuta dall'amministrazione, sicché, ai fini del perfezionamento effettivo del vincolo contrattuale, pur se formalmente esistente, non è sufficiente la mera aggiudicazione pronunciata in favore del contraente, come pure la formale stipula del contratto ad evidenza pubblica nelle forme prescritte dalla legge (artt. 16 e 17 del decreto cit.); l'eventuale responsabilità dell'amministrazione, in pendenza dell'approvazione ministeriale, deve essere, di conseguenza, configurata come responsabilità precontrattuale, ai sensi degli artt. 1337 e 1338 c.c., inquadrabile nella responsabilità di tipo contrattuale da "contatto sociale qualificato", inteso come fatto idoneo a produrre obbligazioni, ai sensi dell'art. 1173 c.c. e dal quale derivano, a carico delle parti, non obblighi di prestazione ai sensi dell'art. 1174 c.c., bensì reciproci obblighi di buona fede, di protezione e di informazione, ai

assume il carattere di rapporto "qualificato" che l'ordinamento giuridico ritiene meritevole di protezione⁸⁹. L'applicazione di questa ricostruzione interpretativa ha interessato ambiti molteplici e tra loro diversificati. Così, ad esempio, la teoria del contatto sociale ha consentito di configurare una responsabilità della Pubblica Amministrazione in materia contrattuale⁹⁰ e, segnatamente, di ricorrere all'applicazione delle norme previste agli artt. 1337 e 1338 c.c. per fondare una responsabilità concernente la fase che precede la conclusione di contratti ad evidenza pubblica⁹¹. Indubbiamente gli ambiti nei quali la teoria del contatto sociale ha trovato significative applicazioni sono quelli della responsabilità derivante dall'esecuzione di

sensi degli artt. 1175 e 1375 c.c., con conseguente applicabilità del termine decennale di prescrizione *ex art. 2946 c.c.*”.

⁸⁹ Si veda in particolare una pronuncia di merito (Trib. Trieste 9 dicembre 2015, n. 833, in *De Jure Giuffrè*) che, oltre a fornire una precisa definizione di "responsabilità da contatto sociale qualificato", ne individua il “corollario essenziale” nel principio di affidamento, inteso come principio ingenerato “nei portatori di tali interessi giuridici, in ordine all'osservanza delle regole cautelari proprie di quei settori dove maggiormente potrebbero insorgere situazioni pregiudizievoli per gli stessi”.

⁹⁰ In argomento si vedano le interessanti considerazioni di Faillace, *La responsabilità da contatto sociale*, cit.

⁹¹ Cass. 12 luglio 2016, n. 14188, cit. Per un'accurata illustrazione delle implicazioni della teoria del contatto sociale nell'ambito dei rapporti negoziali instaurati dalla Pubblica Amministrazione, si veda, in dottrina, Memmo, *Il consenso contrattuale: le nuove tecniche di contrattazione*, Padova, 2007, 124; Ead., *L'attività contrattuale della p.a. nel quadro dei principi di diritto privato*, in *Trattato della responsabilità contrattuale*, diretto da Visintini, 2, Padova, 2009, 1391; Ead., *L'attività contrattuale della p.a. e i principi di diritto comune nella riforma del procedimento amministrativo a seguito della l. n. 15 del 2005*, in *Contratto e impresa*, 2006, 1185.

prestazioni sanitarie e della responsabilità per i danni cagionati agli utenti degli istituti scolastici⁹².

Per quanto concerne il primo ambito l'applicazione della teoria del contatto sociale ha dato luogo ad una trasformazione epocale nella concezione del rapporto tra il paziente, il medico e la struttura sanitaria⁹³. In virtù della teoria del contatto sociale, infatti, è stato possibile estendere le regole che governano l'adempimento delle obbligazioni contrattuali anche a quei rapporti che s'instaurano all'interno delle strutture sanitarie pubbliche. Rapporti che, a rigore, non sarebbero inquadrabili nell'ambito di un vero e proprio contratto, ma, tuttavia, vedono coinvolto un soggetto particolarmente qualificato quale appunto la struttura sanitaria facente capo al servizio sanitario nazionale ed i suoi dipendenti. Proprio l'affidamento che l'utente legittimamente ripone nei riguardi di soggetti che, in ragione della loro collocazione nel contesto del servizio sanitario nazionale, dei controlli ai quali soggiacciono e delle qualificazioni professionali di cui sono in possesso, costituisce

⁹² Per una panoramica dell'applicazione della teoria del contatto sociale nel particolare contesto dei rapporti instaurati tra gli allievi, gli istituti scolastici e il personale che in essi opera Parziale, *La responsabilità dell'insegnante per danno autocagionato dall'allievo tra "contatto sociale" e causa ignota*, in *Danno e responsabilità*, 2014, 606 – 609; Cocchi, *La responsabilità per i danni da cose in custodia e quella derivante da contatto sociale per le lesioni autocagionate dall'allievo*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 2012, 1547.

⁹³ Per un'accurata illustrazione del concetto di responsabilità da contatto sociale e della sua evoluzione nell'ambito della responsabilità medica si veda Galgano, *Trattato di diritto civile*, cit., 322; Gozzo, *La responsabilità da contatto sociale del medico dipendente da una struttura sanitaria*, in *Studium iuris*, 2013, 512 – 513; Zauli, *Responsabilità professionale da contatto sociale del medico e inadempimento contrattuale della clinica*, in *La Responsabilità Civile*, 2011, 427 – 434.

la base sulla quale la giurisprudenza ha edificato la teoria del contatto sociale⁹⁴. Tale affidamento, infatti, legittima la sottoposizione della condotta dei sanitari che operano nelle strutture facenti capo al servizio pubblico alle regole che governano l'adempimento delle obbligazioni contrattuali. Ciò comporta un significativo vantaggio per il danneggiato sul quale grava solamente l'onere di fornire la prova della condotta illecita del sanitario rispetto all'evento lesivo lamentato⁹⁵. Egli, inoltre dispone del più ampio termine di prescrizione decennale a cui assoggettato l'inadempimento delle obbligazioni contrattuali in luogo di quello quinquennale proprio delle obbligazioni da fatto illecito⁹⁶.

Riguardo all'applicazione della teoria del contatto sociale al fine di agevolare i soggetti danneggiati nell'ambito di attività svolte negli istituti scolastici si riscontra un orientamento consolidato secondo il quale la responsabilità dell'istituto scolastico dell'insegnante viene ricondotta alle norme che governano l'inadempimento dei contratti sul presupposto che all'atto dell'accoglimento della domanda d'iscrizione s'instaura un vincolo negoziale tra l'istituto ed lo studente. Per quanto concerne il rapporto tra lo studente e il precettore, riveste

⁹⁴ Bilotta, *Il concetto di contatto sociale mette in parallelo le regole risarcitorie nei settori medico e formativo*, in *Guida al Diritto*, 2010, 27 – 29.

⁹⁵ Cass. 13 gennaio 2016, n. 344, in *Responsabilità civile e previdenza*, 2016, 629.

⁹⁶ Trib. Enna 22 gennaio 1999, n. 589, in *Danno e responsabilità*, 1999, 294, con nota di Carbone, *La responsabilità del medico ospedaliero come responsabilità da contatto*; Cass. 27 aprile 2015, n. 8473, in *Guida al diritto*, 2015, 60; Cass. 19 febbraio 2013, n. 4003, in *Danno e responsabilità*, 2013, 367, con nota di Carbone, *La responsabilità del medico pubblico dopo la legge Balduzzi*.

fondamentale utilità il ricorso alla teoria del contatto sociale, che consente l'estensione anche a questo rapporto delle regole che governano l'inadempimento delle obbligazioni⁹⁷. Il che determina un significativo vantaggio a favore del danneggiato, il quale, per conseguire il risarcimento, è tenuto solo a provare che l'evento dannoso si è verificato nel corso dello svolgimento del rapporto. Grava invece sulla scuola l'onere di dimostrare che l'evento dannoso è stato causato da un evento non imputabile ad essa, né all'insegnante. Questa impostazione ha consentito di porre in una condizione di notevole vantaggio i danneggiati ed istituire nei confronti degli insegnanti, degli istituti scolastici e, in ultima analisi, del Ministero dell'Istruzione, un regime di responsabilità che alcuni autori hanno definito "assoluta", considerando che dall'analisi della casistica giurisprudenziale emerge la tendenza a non considerare mai raggiunta la prova di quegli eventi che integrano una esimente a favore del danneggiante⁹⁸.

⁹⁷ Pastore, *Responsabilità da contatto sociale dell'insegnante: cui prodest?*, in *Danno e responsabilità*, 2011, 395 – 404; Iannone, *La responsabilità da contatto sociale dell'insegnante nelle ipotesi di danno autoinferto dall'alunno*, in *La Responsabilità Civile*, 2010, 845 – 848.

⁹⁸ Cass. 25 febbraio 2016, n. 3695, in *Diritto e Giustizia*, 2016, 25, con nota di Savoia, *Cade negli spogliatoi della scuola a causa del pavimento bagnato: come ripartire l'onere probatorio*, nella quale è stata disposta la responsabilità dell'istituto scolastico per i danni subiti da un'alunna scivolata nei locali della palestra a causa del pavimento bagnato. Nel caso di specie non è stata considerata raggiunta la prova di adozione di tutte le misure necessarie ad evitare il danno. In modo analogo Cass. 22 settembre 2015, n. 18615, in *Responsabilità Civile e Previdenza*, 2016, 290 sancisce la responsabilità (contrattuale e dunque *ex art. 1218 c.c.*, in forza del contratto stipulato tra genitore e istituto scolastico) della scuola e del personale scolastico (con un rinnovato richiamo al contatto sociale) per i danni provocati dall'alunno in orario scolastico. (Nel caso di specie un'alunna di

La teoria del contatto sociale ha sicuramente consentito di agevolare la posizione del danneggiato in rapporti nei quali la Pubblica Amministrazione eroga servizi fondamentali, quali quello dell'istruzione pubblica e delle prestazioni sanitarie. Tale orientamento giurisprudenziale, seguendo le teorie sviluppate già dagli anni Sessanta, nella prospettiva dell'analisi economica del diritto ha determinato uno spostamento dei costi derivanti dagli illeciti occorsi nello svolgimento dell'attività scolastica e dell'attività sanitaria dagli utenti agli istituti pubblici e, in ultima analisi, allo stato⁹⁹. In altre parole il mutamento giurisprudenziale osservato in una prospettiva più ampia ha condotto ad una sorta di socializzazione dei costi inevitabilmente correlati all'erogazione dei servizi pubblici fondamentali appena menzionati¹⁰⁰. Proprio nel contesto sanitario tale incremento dei costi ha condotto nel corso degli anni ad una espansione della pratica della cosiddetta "medicina difensiva" ed all'impiego di risorse talvolta giustificato solamente dalla finalità di non incorrere in responsabilità civile da parte degli operatori del sistema sanitario. In questo quadro si colloca l'intervento organico del legislatore che mira a contenere entro confini economicamente sostenibili le spese che gravano sul sistema sanitario nazionale in conseguenza della configurazione dei presupposti della responsabilità del medico che opera in struttura

una scuola elementare durante in occasione della corsa ai sacchi, durante una recita, inciampava e cadeva provocandosi dalle lesioni).

⁹⁹ Per una lettura degli orientamenti giurisprudenziali in materia di contatto sociale seguendo il metodo dell'analisi economica del diritto v. Al Mureden, *"Costo degli incidenti e responsabilità civile" quarant'anni dopo. Attualità e nuove prospettive dell'analisi economico-giuridica di Guido Calabresi*, in *Rivista di diritto civile*, 2015, 1026.

¹⁰⁰ Zorzi, *La responsabilità del medico alla luce del "Decreto Balduzzi": un viaggio tra nuovi e vecchi scenari*, in *Danno e Responsabilità*, 2014, 74.

pubblica così come configurati dalla costante giurisprudenza di legittimità. Quest'obiettivo è stato perseguito in un primo momento dal c.d. Decreto Balduzzi¹⁰¹ e, in seguito, dal c.d. Decreto Gelli-Bianco¹⁰² che, perfezionando il disegno originariamente delineato ha dato vita ad un nuovo regime della responsabilità sanitaria funzionale a conciliare l'esigenza di risarcire i danneggiati con quelle della sostenibilità economica del sistema sanitario nazionale¹⁰³.

In termini generali la teoria del contatto sociale ha trovato un ambito di applicazione particolarmente significativo nei rapporti che vedono coinvolta la Pubblica Amministrazione in ragione della procedimentalizzazione che caratterizza ontologicamente l'azione amministrativa e del conseguente affidamento riposto dal privato nei confronti dei pubblici poteri. Proprio questa peculiarità postula l'applicazione delle regole che governano la responsabilità per inadempimento delle obbligazioni in luogo di quelle aquiliane, le quali appaiono talvolta inadeguate al fine di apprestare una tutela in contesti nei quali, pur non essendo riscontrabile una relazione contrattuale tra danneggiante e

¹⁰¹ Per un commento del D. L. 13 settembre 2012, n. 158, poi modificato nella

Legge di conversione 8 novembre 2012, n. 189, si veda Carbone, *La responsabilità del medico pubblico dopo la legge Balduzzi*, in *Danno e responsabilità*, 2013, 367.

¹⁰² Legge 8 marzo 2017, n. 24, recante “*Disposizioni in materia di sicurezza delle cure e della persona assistita, nonché in materia di responsabilità professionale degli esercenti le professioni sanitarie*”.

¹⁰³ Per un'illustrazione della nuova disciplina si veda Caletti e Mattheudakis, *Una prima lettura della legge “Gelli-Bianco” nella prospettiva del diritto penale*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2017, consultabile al link <http://www.penalecontemporaneo.it/d/5272-una-prima-lettura-della-legge-gelli-bianco-nella-prospettiva-del-diritto-penale>.

danneggiato, sussiste un rapporto particolarmente qualificato in ragione dell'affidamento sociale generato dalla posizione rivestita dal danneggiante. Proprio muovendo da queste considerazioni la teoria del contatto sociale può trovare utili occasioni di applicazione in tutte le ipotesi in cui la lesione del diritto alla salute dei privati dipende da un'attività della Pubblica Amministrazione qualificabile in termini d'illiceità, da un'omissione colpevole di attività di vigilanza, prevenzione o controllo, infine, talvolta, persino dal compimento di atti leciti che risultino nondimeno dannosi¹⁰⁴.

4. La responsabilità della Pubblica Amministrazione per atto lecito dannoso.

Lo studio della responsabilità civile della Pubblica Amministrazione condotto concentrando l'attenzione sulla questione più specifica del contemperamento tra tutela del diritto alla salute e salvaguardia del diritto d'iniziativa economica privata impone d'indagare profondamente la tematica dell'atto lecito dannoso¹⁰⁵. Infatti, da una parte, la responsabilità civile della Pubblica Amministrazione può essere osservata come conseguenza dell'omessa adozione di condotte imposte dall'ordinamento giuridico o di condotte non conformi ai principi del buon andamento della Pubblica Amministrazione. Al tempo stesso occorre considerare la prospettiva diversa e

¹⁰⁴ Macchia e Moliterni, *La responsabilità civile della pubblica amministrazione*, cit., 1191.

¹⁰⁵ Per un'accurata ricostruzione della responsabilità della Pubblica Amministrazione conseguente ad atti leciti si veda Alessi, *La responsabilità della pubblica amministrazione*, cit., 217; Barcellona, *Trattato della responsabilità civile*, cit., 595.

complementare che si manifesta in tutte le occasioni nelle quali i danni arrecati ai consociati siano riconducibili ad un'attività della Pubblica Amministrazione conforme alle disposizioni legislative ed ai principi fondamentali dell'ordinamento. Proprio in quest'ottica si pone il problema della responsabilità da atto lecito dannoso, che costituisce un tema già presente nell'elaborazione interpretativa più risalente¹⁰⁶ e costantemente indagato anche da contributi più recenti¹⁰⁷. Esso si risolve nell'individuazione in via sistematica di un principio generale, ricavato da singole disposizioni particolari, in virtù del quale sussisterebbe un obbligo d'indennizzo dei privati per i danni subiti in conseguenza dell'attività lecita svolta dalla Pubblica Amministrazione¹⁰⁸.

¹⁰⁶ In proposito si rinvia allo studio monografico di Salemi, *La così detta responsabilità per atti legittimi della pubblica amministrazione*, Milano, 1912, 121 e 175; Torregrossa, *Il problema della responsabilità da atto lecito*, Milano, 1964; e a Tucci, *La risarcibilità del danno da atto lecito nel diritto civile*, in *Rivista di diritto civile*, 1967, I, 264.

¹⁰⁷ In proposito v. Corso, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., 447 ss.; Sul punto v. Buonauro, *Responsabilità da atto lecito dannoso*, Milano, 2012; Mazzola, *Responsabilità civile da atti leciti dannosi*, Milano, 2007; Franzoni, *L'illecito*, in *Trattato della responsabilità civile*, diretto da Franzoni, I, Milano, 2010, 1252; Belli, *L'atto lecito dannoso: un comune illecito aquiliano o una speciale forma di responsabilità?*, in *La Responsabilità Civile*, 2012, 65; Micari, *La pregiudizialità amministrativa, il Tar Marche. Riflessioni sulla Drittwirkung, sulla responsabilità della pubblica amministrazione per atto lecito, sul contatto sociale qualificato*, in *Giurisprudenza di merito*, 2004, 2324.

¹⁰⁸ In questo senso Micari, *P.A., danno da ritardo "mero" ed atipicità degli atti legittimi dannosi*, in *Danno e responsabilità*, 2007, 123; Manfredi, *Indennità e principio indennitario in diritto amministrativo*, Torino, 2003, 23. In senso contrario l'opinione di Sorace, *Diritto delle amministrazioni pubbliche*, Bologna, 2005, 367, secondo cui non può ammettersi, in termini generali, un obbligo d'indennizzo conseguente ad attività amministrative

In termini generali il problema della ricostruzione sistematica dei lineamenti della responsabilità civile scaturente da atto lecito dannoso emerge in contesti tra loro differenziati: essa, infatti, si manifesta nell'ambito del diritto costituzionale¹⁰⁹, del diritto penale¹¹⁰, del diritto amministrativo¹¹¹ e, infine, del diritto civile¹¹². Com'è stato condivisibilmente messo in luce appare

lecite generatrici di danni. Un'interessante trattazione del tema dell'atto lecito dannoso nella prospettiva "giuseconomica" è condotta da Baffi e Nardi, *Atto lecito dannoso: un'analisi giuseconomica*, in *Danno e responsabilità*, 2016, 1157, i quali concentrando sugli atti leciti dannosi che determinano una compromissione del diritto di proprietà, ripercorrono gli orientamenti consolidati individuando, grazie allo strumento dell'analisi economica del diritto, gli opportuni disincentivi rispetto a determinati comportamenti posti in essere dalla Pubblica Amministrazione.

¹⁰⁹ V. sul punto Buonauro, *Responsabilità da atto lecito dannoso*, cit., 351, il quale si sofferma sulle fattispecie del danno da esercizio di funzione legislativa e da violazione del diritto comunitario. Corso, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., 448, sotto questo profilo, richiama la fondamentale importanza della previsione contenuta nell'art. 42 Cost., laddove prevede limitazioni al diritto di proprietà giustificate dalla finalità di assicurarne la funzione sociale.

¹¹⁰ Buonauro, *Responsabilità da atto lecito dannoso*, cit. richiama in proposito la fattispecie del danno derivante da ingiusta detenzione (pag. 725) o da eccessiva durata del processo (pag. 757).

¹¹¹ Si pensi ad esempio alla tematica dell'indennità da esproprio (Buonauro, *Responsabilità da atto lecito dannoso*, cit., 435) e alle molteplici fattispecie scaturenti dalla responsabilità precontrattuale della Pubblica Amministrazione (Buonauro, *Responsabilità da atto lecito dannoso*, cit., 662).

¹¹² A tale riguardo è sufficiente porre mente alla fattispecie contemplata all'art. 2045 c.c. (legittima difesa), quella regolata dall'art. 2047 c.c. (responsabilità dei genitori per gli illeciti commessi dai figli incapaci d'intendere e di volere) o, ancora, a quelle contemplate in materia di recesso all'art. 1361 c.c. (Per un'approfondita disamina v. Buonauro, *Responsabilità da atto lecito dannoso*, cit., 293 ss.)

necessario operare una ricostruzione sistematica dei lineamenti della responsabilità da atto lecito dannoso che, tenendo conto della particolare prospettiva d'indagine che caratterizza il presente lavoro, dovrà concentrarsi soprattutto sui rapporti intercorrenti tra le fattispecie nelle quali il problema si pone nel contesto dei rapporti civilistici e quelle che risultano connesse all'azione amministrativa. Pertanto il problema della responsabilità da atto lecito dannoso verrà affrontato diffusamente con riferimento ad ogni singola fattispecie esaminata. Segnatamente, esso assumerà rilievo nell'ambito delle questioni inerenti la compensazione dei soggetti che abbiano subito gravi danni in conseguenza della sottoposizione a trattamenti vaccinali obbligatori eseguiti in conformità alle prescrizioni legislative¹¹³; ancora le problematiche connesse alla dannosità scaturente dall'azione lecita della Pubblica Amministrazione verranno affrontate allorché si pone il problema delle reazioni avverse connesse all'assunzione di alimenti che risultino conformi ai requisiti di sicurezza imposti dalla Pubblica Amministrazione ed oggetto di regolare controllo, ma nondimeno dannosi per soggetti affetti da ipersensibilità a determinate sostanze¹¹⁴. Sempre in quest'ordine di idee il generale tema della responsabilità per atto lecito dannoso potrà trovare utile applicazione a fronte dei danni riconducibili alla c.d. "ipersensibilità ai campi elettromagnetici", che pone delicati problemi allorché le persone si trovino esposte ad emissioni rientranti entro le soglie legislativamente previste, ma in ogni caso fonte di pregiudizio per la salute di soggetti che si versino in condizione di particolare vulnerabilità¹¹⁵. Da ultimo, la teoria

¹¹³ Cfr. *infra* cap. III, par. 3.

¹¹⁴ Cfr. *infra* cap. III, par. 4 ss.

¹¹⁵ Cfr. *infra* cap. III, par. 5.

dell'atto lecito dannoso trova applicazione anche nello specifico contesto nel quale la Pubblica Amministrazione è chiamata a garantire la salubrità delle acque potabili conciliando le esigenze di tutela della salute espresse nella stringente disciplina di derivazione comunitaria con quella della realizzabilità in concreto e della sostenibilità economica delle opere necessarie a conseguire un effettivo adeguamento della situazione nazionale agli *standard* imposti dall'Unione Europea¹¹⁶.

5. La risarcibilità del danno alla persona e la lettura costituzionalmente orientata dell'art. 2059 c.c.

Lo studio della responsabilità civile della Pubblica Amministrazione per i danni cagionati alla salute dei consociati non può prescindere da un'analisi dell'evoluzione giurisprudenziale in materia di danno alla persona. Fino all'ultima metà degli anni Ottanta quest'ultima tipologia di danno poteva essere risarcita solamente nei casi espressamente previsti dalla legge e, quindi, solo nell'ipotesi in cui il fatto illecito dannoso assumesse rilevanza per il diritto penale ed integrasse una fattispecie di reato¹¹⁷. Solo con le storiche pronunce che riconobbero la risarcibilità del cosiddetto danno biologico prese avvio un lungo percorso all'esito del quale la giurisprudenza giunse ad espandere l'area della risarcibilità del danno alla persona¹¹⁸. In particolare con una pronuncia risalente

¹¹⁶ Cfr. *infra* cap. III, par. 6.

¹¹⁷ Franzoni, *L'illecito, Trattato della responsabilità civile*, cit., 661 ss.; Castronovo, *La nuova responsabilità civile*, III ed., Milano, 2006, 685; Monateri, *Illecito e responsabilità civile*, in *Trattato Bessone*, Torino, 2002, X, 2, 257; C.M. Bianca, *Diritto civile. 5. La responsabilità*, cit., 189.

¹¹⁸ Galgano, *Trattato di diritto civile*, Milano, 2014, 141 ss.

ad ormai trent'anni orsono la Corte costituzionale operò una distinzione tra danno biologico e danno morale subiettivo in ragione della quale il primo costituisce l'evento del fatto lesivo alla salute, mentre il secondo (come anche il danno patrimoniale) appartiene alla categoria del danno-conseguenza in senso stretto¹¹⁹. Muovendo da tale assunto venne enunciato il principio secondo cui la risarcibilità del danno biologico, “trova il suo fondamento nell'art. 2043 c.c. che, correlato all'art. 32 della Cost.”, di modo che essa comprende non solo i danni in senso stretto patrimoniali, ma anche tutti quelli che “ostacolano le attività realizzatrici della persona umana”¹²⁰.

Sulla scia di questa decisione si formò una significativa casistica giurisprudenziale riconducibile a due contrapposti orientamenti. Una prima lettura era favorevole alla configurabilità, come autonoma categoria, del danno esistenziale - inteso, secondo una tesi dottrinale che ha avuto seguito nella giurisprudenza, come pregiudizio non patrimoniale, distinto dal danno biologico, in assenza di lesione dell'integrità psico-fisica, e dal c.d. danno morale soggettivo, in quanto non attiene alla sfera interiore del

¹¹⁹ Corte cost. 14 luglio 1986, n. 184, in *Foro Italiano*, 1986, I, 2053, con nota di Ponzanelli, *La Corte Costituzionale, il danno non patrimoniale e il danno alla salute*.

¹²⁰ Corte cost. 14 luglio 1986, n. 184, cit. Sul punto si vedano le approfondite riflessioni svolte da Franzoni, *Il danno risarcibile*, 2, II ed., Milano, 2010, 405, il quale, proprio muovendo da questa decisione, ripercorre l'evoluzione giurisprudenziale che ha condotto ad affermare a piena risarcibilità del danno alla salute nella sua componente patrimoniale e, soprattutto, in quella non patrimoniale. In quest'ottica particolare attenzione è riservata alla ricostruzione dei lineamenti del danno biologico e alle complesse questioni connesse alla sua quantificazione. Sotto tale profilo l'A. osserva che, in un primo momento, una significativa attività giurisprudenziale è stata svolta proprio al fine di “redigere tabelle” per standardizzare la liquidazione.

sentire, ma alla sfera del fare areddituale del soggetto¹²¹. A quest'orientamento si contrapponeva una lettura interpretativa restrittiva contraria alla configurabilità di un danno non patrimoniale risarcibile negli ampi termini appena indicati. Ciò che assume rilievo determinante, in definitiva, è l'accoglimento della categoria del danno esistenziale come categoria autonoma di danno non patrimoniale che si configura in presenza di una qualsiasi compromissione delle attività realizzatrici della persona umana (quali la lesione della serenità familiare o del godimento di un ambiente salubre). Una categoria di danno che si distinguerebbe sia dal danno biologico, perché non presuppone l'esistenza di una lesione *in corpore*, sia da quello morale, perché non costituirebbe un mero patema d'animo interiore di tipo soggettivo¹²².

¹²¹ Per un'ampia ricostruzione Franzoni, *L'illecito, Trattato della responsabilità civile*, cit., 661 ss.; Castronovo, *La nuova responsabilità civile*, cit., 685; Monateri, *Illecito e responsabilità civile*, cit., 257; C.M. Bianca, *Diritto civile. 5. La responsabilità*, cit., 192.

¹²² Tra le decisioni rilevanti in tal senso si vedano Cass. 7 giugno 2000, n. 7713, in *Famiglia e Diritto*, 2001, 159, con nota di Dogliotti, *La famiglia e l'«altro» diritto: responsabilità civile, danno biologico, danno esistenziale*; in *Contratto e Impresa*, 2002, 133, con nota di Peccenini, *Rischio assicurativo e danno esistenziale* e in *Danno e Responsabilità*, 2000, 835, con nota di Monateri, *Il danno esistenziale «arriva» in Cassazione*; Cass. 3 luglio 2001, n. 9009, in *Diritto e Formazione*, 2002, 501–513, con nota di Facci, *Il definitivo riconoscimento del danno esistenziale*; Cass. 30 marzo 2005, n. 6732, in *Il Corriere giuridico*, 2005, 1707, con nota di De Marzo, *Il nuovo danno non patrimoniale tra esigenze di descrizione e problemi di quantificazione*; Cass. 12 giugno 2006, n. 13546, in *Il Corriere giuridico*, 2006, 1388–1393, con nota di Franzoni, *Il danno esistenziale è il nuovo danno non patrimoniale*; Cass. 2 febbraio 2007, n. 2311, in *Danno e responsabilità*, 2007, 685, con nota di Ponzanelli, *Oltre le duplicazioni: la babele delle voci di danno non patrimoniale risarcibili*. Si evidenzia poi in

L'ordinanza con la quale la questione interpretativa concernente l'art. 2059 c.c. è stata rimessa alle Sezioni Unite si articolava in otto quesiti ed ha costituito il punto di partenza sulla base del quale ha avuto luogo quella che è stata definita una vera e propria ridefinizione dei lineamenti del danno alla persona. Le Sezioni Unite, infatti, erano chiamate, in primo luogo, a stabilire se fosse concepibile “un pregiudizio non patrimoniale, diverso tanto dal danno morale quanto dal danno biologico, consistente nella lesione del fare areddituale della vittima e scaturente dalla lesione di valori costituzionalmente garantiti”. In secondo luogo occorre chiarire se fosse corretto “ravvisare le caratteristiche di tale pregiudizio nella necessaria sussistenza di una offesa grave ad un valore della persona, e nel carattere di gravità e permanenza delle conseguenze da essa derivate”. Si poneva inoltre il dubbio circa la correttezza della teoria che, ritenendo il danno non patrimoniale "tipico", precludeva la possibilità di concepire il danno esistenziale. Alle Sezioni Unite veniva inoltre richiesto di chiarire se fosse “risarcibile nel solo ambito contrattuale e segnatamente nell'ambito del rapporto di lavoro”, ovvero dovesse “affermarsi il più generale principio secondo cui il danno esistenziale trova cittadinanza e concreta applicazione tanto nel campo dell'illecito contrattuale quanto in quello del torto aquiliano”. Altro punto da chiarire era quello concernente

particolare la sentenza delle Sezioni unite Cass., Sez. Un., 24 marzo 2006, n. 6572, in *Foro Italiano*, 2006, I, 2334, con nota di Cendon, *Voci lontane, sempre presenti sul danno esistenziale* e in *Il Corriere Giuridico*, 2006, 787, con nota di Monateri, *Sezioni Unite: le nuove regole in tema di danno esistenziale e il futuro della responsabilità civile*, che ha fornito una puntuale definizione di danno esistenziale da lesione del fare areddituale della persona ed una precisa distinzione di esso dal danno morale, in quanto, al contrario di quest'ultimo, il danno esistenziale non ha natura meramente emotiva ed interiore.

la risarcibilità di un danno non patrimoniale che incidesse sulla salute intesa non solo come integrità psicofisica, ma anche come sensazione di benessere. Si ponevano, inoltre, significative incertezze con riferimento all'individuazione di affidabili criteri di liquidazione del danno esistenziale, nonché riguardo alla possibilità di iscrivere il cosiddetto danno tanatologico nella categoria del danno non patrimoniale¹²³. Da ultimo emergevano

¹²³ Il danno tanatologico – oggetto di un'importante pronuncia della Consulta (Corte Costituzionale 27 ottobre 1994, n. 372, in *Il Corriere giuridico*, 1994, 1455, con nota di Giannini, *È risarcibile "iure proprio" il danno biologico a causa di morte?*, ove si afferma che “non è fondata, in riferimento agli artt. 2, 3, e 32 Cost., la questione di legittimità costituzionale degli artt. 2043 e 2059 c.c, nella parte in cui non consentirebbero ai congiunti di un soggetto deceduto a seguito di fatto illecito di agire *iure proprio* per il risarcimento del danno derivante dalla lesione del loro diritto alla salute”) - avrebbe poi costituito oggetto, negli anni a seguire, di profonde incertezze interpretative (sul punto v. Lipari, *Danno tanatologico e categorie giuridiche*, in *Rivista critica del diritto privato*, 2012, 523 - 532) risolte solamente a seguito della pronuncia delle Sezioni Unite (Cass. Sez. Unite 22 luglio 2015, n. 15350, in *Il Corriere Giuridico*, 2015, 1203, con nota di Busnelli, *Tanto tuonò, che ... non piovve. Le Sezioni Unite sigillano il “sistema”*; in *Danno e Responsabilità*, 2015, 889, con nota di Carbone, *Danno tanatologico e risarcibilità iure hereditatis - valori personali ed economici della vita umana*; in *Danno e Responsabilità*, 2015, 889, con nota di Franzoni, *Danno tanatologico e risarcibilità iure hereditatis - danno tanatologico, meglio di no ...*; in *Danno e Responsabilità*, 2015, 889, con nota di Pardolesi e Simone, *Danno tanatologico e risarcibilità iure hereditatis - danno da morte e stare decisis: la versione di Bartleby* e in *Danno e Responsabilità*, 2015, 889, con nota di Ponzanelli, *Danno tanatologico e risarcibilità iure hereditatis - le Sezioni Unite sul danno tanatologico*), nella cui motivazione si legge che “In materia di danno non patrimoniale, in caso di morte cagionata da un illecito, il pregiudizio conseguente è costituito dalla perdita della vita, bene giuridico autonomo rispetto alla salute, fruibile solo in natura dal titolare e insuscettibile di essere reintegrato per equivalente, sicché, ove il decesso si verifichi immediatamente o dopo brevissimo tempo dalle lesioni personali,

incertezze circa gli oneri di allegazione e di prova gravanti su colui che domandi il ristoro del danno esistenziale.

Con riferimento al problema della definizione del concetto di danno non patrimoniale le Sezioni Unite operano un ampio *excursus* nell'ambito del quale viene chiarito che all'epoca dell'emanazione del codice civile l'unica previsione espressa del risarcimento del danno non patrimoniale era racchiusa nell'art. 185 del codice penale del 1930. Pertanto la giurisprudenza, nel dare applicazione all'art. 2059 c.c., si consolidò nel ritenere che il danno non patrimoniale era risarcibile solo in presenza di un reato e ne individuò il contenuto nel cosiddetto danno morale soggettivo, inteso come sofferenza contingente, turbamento dell'animo transeunte¹²⁴. Una simile lettura interpretativa ha costituito l'orientamento prevalente per un significativo arco temporale sino a che, con le sentenze gemelle del 2003¹²⁵ la

deve escludersi la risarcibilità "iure hereditatis" di tale pregiudizio, in ragione - nel primo caso - dell'assenza del soggetto al quale sia collegabile la perdita del bene e nel cui patrimonio possa essere acquisito il relativo credito risarcitorio, ovvero - nel secondo - della mancanza di utilità di uno spazio di vita brevissimo”.

Per un'accurata ricostruzione degli orientamenti in materia di danno tanatologico si veda Lipari, *Danno tanatologico e categorie giuridiche*, in *Rivista critica di diritto privato*, 2012, 523 ss.; C.M. Bianca, *La tutela risarcitoria del diritto alla vita: una parola nuova dalla Cassazione attesa da tempo*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 2014, 493; Rossetti, *Il danno tanatologico*, in *Diritto civile*, a cura di Giusti e Macario, in *Treccani. Il libro dell'anno del diritto*, 2016, Roma, 64; Tomaselli, *Introduzione al danno tanatologico: prospettive europee e profili comparatistici*, Roma, 2010; Mariotti, Losco, Caminiti, *Il danno tanatologico e gli altri danni da morte*, Rimini, 2016.

¹²⁴ De Cupis, *Dei fatti illeciti*, Bologna-Roma, 1971.

¹²⁵ Cass. 31 maggio 2003, n. 8827 e n. 8828, in *Danno e Responsabilità*, 2003, 816, *La Cassazione «rimedita» l'art. 2059 c.c.*, e in part. v. Busnelli,

Suprema Corte ha affermato che “nel vigente assetto dell'ordinamento, nel quale assume posizione preminente la Costituzione - che, all'art. 2, riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo - il danno non patrimoniale deve essere inteso nella sua accezione più ampia di danno determinato dalla lesione di interessi inerenti la persona non connotati da rilevanza economica”¹²⁶.

Questo profondo mutamento interpretativo è stato fondato sulla base di quattro ordini di argomenti. In primo luogo assume rilievo il cospicuo incremento, nella legislazione ordinaria, di fattispecie nelle quali trova espresso riconoscimento la risarcibilità del danno non patrimoniale anche al di fuori dell'ipotesi di reato, in relazione alla compromissione di valori personali¹²⁷. In secondo luogo assume rilievo significativo il dato per cui, a partire da una pronuncia del 1981¹²⁸, la giurisprudenza di legittimità ha costantemente riconosciuto quella peculiare figura di danno non patrimoniale, diverso dal danno morale

Chiaroscuri d'estate. La Corte di cassazione e il danno alla persona, in *Danno e Responsabilità*, 2003, 826; Ponzanelli, *Ricomposizione dell'universo non patrimoniale: le scelte della Corte di cassazione*, in *Danno e Responsabilità*, 2003, 829; Procida Mirabelli di Lauro, *L'art. 2059 c.c. va in paradiso*, in *Danno e Responsabilità*, 2003, 831 e Franzoni, *Il danno non patrimoniale, il danno morale: una svolta per il danno alla persona*, in *Il Corriere Giuridico*, 2003, 1017.

¹²⁶ A questo proposito v. Franzoni, *L'illecito, Trattato della responsabilità civile*, cit., 661 ss.; Castronovo, *La nuova responsabilità civile*, cit., 685; Monateri, *Illecito e responsabilità civile*, cit., 257; C.M. Bianca, *Diritto civile. 5. La responsabilità*, cit., 189.

¹²⁷ La motivazione si richiama alle disposizioni presenti nella L. n. 117 del 1998, art. 2; nella L. n. 675 del 1996, art. 29, comma 9; nel D.Lgs. n. 286 del 1998, art. 44, comma 7; nella L. n. 89 del 2001, art. 2, di guisa che risulta ampliato il rinvio effettuato dall'art. 2059 c.c., ai casi determinati dalla legge.

¹²⁸ Cass. 6 giugno 1981, n. 3675, in *Foro italiano*, 1981, I, 1884.

soggettivo, che è il danno biologico. In terzo luogo è stata considerata l'estensione giurisprudenziale del risarcimento del danno non patrimoniale, inteso come pregiudizio diverso dal danno morale soggettivo anche in favore delle persone giuridiche¹²⁹. Da ultimo, ha assunto rilevanza decisiva l'esigenza di assicurare il risarcimento del danno non patrimoniale, anche in assenza di reato, nel caso di lesione di interessi di rango costituzionale. In tal caso, infatti, il risarcimento costituisce la forma minima di tutela che, in quanto tale, non dovrebbe soggiacere a limiti specifici. In altri termini, quindi, a seguito dell'entrata in vigore della Costituzione, il rinvio ai casi in cui la legge consente il risarcimento del danno non patrimoniale deve essere riferito a tutti i diritti riconosciuti dalla Costituzione stessa e, in particolare, ai diritti inviolabili inerenti la persona.

Sulla base degli argomenti appena indicati le Sezioni Unite ribadiscono la condivisibilità della lettura, costituzionalmente orientata, dell'art. 2059 c.c. e portano a definitivo compimento il percorso avviato dalle sentenze n. 8827 e n. 8828/2003.

¹²⁹ È importante richiamare Cass. 3 marzo 2000, n. 2367, in *Danno e Responsabilità*, 2000, 490, con nota di Carbone, *Il pregiudizio all'immagine e alla credibilità di una s.p.a. costituisce danno non patrimoniale e non danno morale*, ove, oltre a ribadire la distinzione fra il concetto di danno non patrimoniale e quello di danno morale, si afferma il principio secondo cui “il danno non patrimoniale comprende gli effetti lesivi che prescindono dalla personalità giuridica del danneggiato” e dunque risulta “riferibile anche a enti o persone giuridiche”. Nel caso di specie, infatti, in applicazione di tale principio, “la S.C. ha confermato la decisione di merito che aveva riconosciuto in favore di una società di capitali il risarcimento del danno non patrimoniale con riguardo a reato di diffamazione, accertato incidentalmente, quale fatto idoneo a pregiudicare l'immagine e la credibilità della persona giuridica”.

In definitiva, quindi, il danno non patrimoniale a cui fa riferimento la rubrica ed il testo dell'art. 2059 c.c. s'identifica "con il danno determinato dalla lesione di interessi inerenti la persona non connotati da rilevanza economica". Il suo risarcimento, pertanto, postula la verifica della sussistenza degli elementi costitutivi dell'illecito civile, così come delineati dall'art. 2043 c.c. Ciò significa che l'art. 2059 c.c. non dà vita ad una fattispecie d'illecito distinta, da cui scaturisce un danno non patrimoniale, ma consente la riparazione anche dei danni non patrimoniali, nei casi determinati dalla legge, ove sussistano tutti gli elementi costitutivi della struttura dell'illecito civile, che si ricavano dall'art. 2043 c.c., nonché dalle altre norme che contemplano ipotesi di responsabilità oggettiva¹³⁰.

L'art. 2059 c.c. è dunque norma di rinvio alle leggi che determinano i casi di risarcibilità del danno non patrimoniale, di

¹³⁰ In particolare si fa riferimento alla condotta, al nesso di causalità tra condotta ed evento di danno, connotato quest'ultimo dall'ingiustizia, determinata dalla lesione, non giustificata, di interessi meritevoli di tutela, e nel danno che ne consegue (c.d. danno-conseguenza). A questo proposito Corte cost. 27 ottobre 1994, n. 372, in *Foro Italiano*, 1994, I, 3297, con nota di Ponzanelli, *La Corte costituzionale e il danno da morte* e in *Giustizia Civile*, 1994, I, 3029, con nota di Busnelli, *Tre "punti esclamativi", tre "punti interrogativi", un "punto e a capo"* afferma che "le questioni di legittimità costituzionale degli art. 2043 e 2059 c.c. (proposte, in riferimento agli art. 2, 3 e 32 cost., sotto il profilo che le norme non consentirebbero ai congiunti del soggetto deceduto a seguito di fatto illecito costituente reato di agire "iure proprio" per il risarcimento del danno derivante dalla lesione del loro diritto alla salute) non sono fondate, in quanto tale diritto, se non può essere fatto valere ai sensi dell'art. 2043 c.c., che non prevede una responsabilità oggettiva per pura causalità - può invece essere azionato ai sensi dell'art. 2059 c.c., essendo nella fattispecie il danno alla salute il momento terminale di un processo patogeno originato dal medesimo turbamento psichico che sostanzia il danno morale soggettivo derivante dal reato".

guisa che l'ambito di risarcibilità del danno non patrimoniale si ricava dall'individuazione delle norme che prevedono siffatta tutela. Tra di esse figura l'art. 185 c.p., che prevede la risarcibilità del danno patrimoniale conseguente a reato.

Rientrano inoltre nel novero delle ipotesi in cui è risarcibile il danno non patrimoniale anche quelle previste da leggi ordinarie in relazione alla compromissione di valori personali¹³¹. Il passo della motivazione che assume maggior rilievo è quello nel quale i Giudici di legittimità chiariscono che in virtù del principio della tutela minima risarcitoria spettante ai diritti costituzionali inviolabili, la tutela del danno non patrimoniale è estesa a tutte quelle ipotesi in cui si riscontra la lesione di diritti inviolabili della persona riconosciuti dalla Costituzione. Ciò comporta la possibilità di ricondurre nell'ambito dell'art. 2059 c.c. il danno da lesione del diritto inviolabile alla salute (art. 32 Cost.) denominato danno biologico¹³², nonché dei danni derivanti dalla

¹³¹ A tal proposito la motivazione richiama esplicitamente la Legge 13 aprile 1998, n. 117, ove, in particolare all'articolo 2, compie un riferimento ai danni derivanti dalla privazione della libertà personale cagionati dall'esercizio di funzioni giudiziarie; la Legge 31 dicembre 1996, n. 675, art. 29, comma 9 (Legge abrogata ai sensi dell'articolo 183, comma 1, lettera a), del Codice in materia dei dati personali) per quanto concerne l'impiego di modalità illecite nella raccolta di dati personali; il Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 44, comma 7 con riguardo all'adozione di atti discriminatori per motivi razziali, etnici o religiosi e, infine, la Legge 24 marzo 2001, n. 89, art. 2 in riferimento al mancato rispetto del termine ragionevole di durata del processo.

¹³² Una puntuale definizione normativa di danno biologico è fornita dal D. Lgs. n. 209 del 2005, artt. 138 e 139 e, contestualmente, da due pronunce di legittimità. In primo luogo Cass. 15 luglio 2005, n. 15022, in *Responsabilità civile e previdenza*, 2006, 86, con nota di Cendon, *Danno esistenziale: segreti e bugie*, ove “nel vigente ordinamento, nel quale assume posizione preminente la Costituzione, che all'art. 2 riconosce e garantisce i diritti

lesione di diritti inviolabili della famiglia (artt. 2, 29 e 30 Cost.)¹³³, di quelli cagionati dalla violazione del diritto alla

inviolabili dell'uomo, il danno non patrimoniale di cui all'art. 2059 c.c. non può essere identificato soltanto con il danno morale soggettivo, costituito dalla sofferenza contingente e dal turbamento dell'animo transeunte determinato da fatto illecito costituente reato” e Cass. 9 novembre 2006, n. 23918, in *Il Corriere Giuridico*, 2007, 20, con nota di Carbone, *Responsabilità del medico e danno esistenziale* e in *Danno e Responsabilità*, 2007, 310, con nota di Ponzanelli, *La lettura costituzionale dell'art. 2059 esclude il danno esistenziale*, in cui si afferma che “ai fini della risarcibilità dei danni non patrimoniali, non può farsi riferimento ad una generica categoria di danno esistenziale, in quanto, fatti salvi i casi espressamente previsti dalla legge, occorre la lesione di specifici valori della persona umana costituzionalmente garantiti, a chi lamenti di aver subito una lesione deturpante a seguito di un intervento chirurgico non correttamente eseguito, non si può accordare una somma ulteriore, a titolo di risarcimento del danno esistenziale, rispetto a quanto liquidato per tale pregiudizio, a titolo di danno biologico e morale.”

¹³³ Imprescindibile in questo senso il nuovo richiamo alle precitate sentenze gemelle del 2003 (Cass. 31 maggio 2003, n. 8827 e n. 8828, cit.), concernenti la fattispecie del danno da perdita o compromissione del rapporto parentale nel caso di morte o di procurata grave invalidità del congiunto, ove si afferma che “il riconoscimento dei “diritti della famiglia” (art. 29, comma 1, Cost.) va inteso non già, restrittivamente, come tutela delle estrinsecazioni della persona nell'ambito esclusivo di quel nucleo, con una proiezione di carattere meramente interno, ma nel più ampio senso di modalità di realizzazione della vita stessa dell'individuo alla stregua dei valori e dei sentimenti che il rapporto personale ispira, generando bensì bisogni e doveri, ma dando anche luogo a gratificazioni, supporti, affrancazioni e significati. Allorché il fatto lesivo abbia profondamente alterato quel complessivo assetto, provocando una rimarchevole dilatazione dei bisogni e dei doveri ed una determinante riduzione, se non annullamento, delle positività che dal rapporto parentale derivano, il danno non patrimoniale consistente nello sconvolgimento delle abitudini di vita del genitore in relazione all'esigenza di provvedere perennemente ai (niente affatto ordinari) bisogni del figlio, sopravvissuto a lesioni seriamente invalidanti, deve senz'altro trovare ristoro nell'ambito

reputazione, all'immagine, al nome, alla riservatezza, diritti inviolabili della persona incisa nella sua dignità, preservata dagli artt. 2 e 3 Cost.¹³⁴.

La rilettura costituzionalmente orientata dell'art. 2959 c.c., come norma deputata alla tutela risarcitoria del danno non patrimoniale inteso nella sua più ampia accezione, consente di delineare il sistema della responsabilità aquiliana secondo una visione bipolare, così come concepita dal vigente codice civile tra danno patrimoniale (art. 2043 c.c.) e danno non patrimoniale (art. 2059 c.c.)¹³⁵. Ciò fa sì che la struttura dell'illecito possa essere articolata negli elementi costituiti dalla condotta, dal nesso causale tra questa e l'evento dannoso, e dal danno ingiusto. In questa prospettiva il risarcimento del danno patrimoniale da fatto illecito è connotato da atipicità, postulando l'ingiustizia del danno di cui all'art. 2043 c.c., la lesione di qualsiasi interesse giuridicamente rilevante¹³⁶, mentre quello del danno non patrimoniale è connotato da tipicità, perché tale danno è risarcibile solo nei casi determinati dalla legge e nei casi in cui sia cagionato da un evento di danno consistente nella lesione di specifici diritti inviolabili della persona¹³⁷. Con specifico

della tutela ulteriore apprestata dall'art. 2059 c.c. in caso di lesione di un interesse della persona costituzionalmente protetto”.

¹³⁴ Cass. 14 ottobre 2008, n. 25157, in *De Jure Giuffrè*, ove si afferma che “poiché l'onore e la reputazione costituiscono diritti della persona costituzionalmente garantiti, la loro lesione legittima sempre la persona offesa a domandare il ristoro del danno non patrimoniale, quand'anche il fatto illecito non integri gli estremi di alcun reato.”.

¹³⁵ Cass. 31 maggio 2003, n. 8827 e n. 8828, cit.; Cass. 15 luglio 2005, n. 15027, in *De Jure Giuffrè*; Cass. 9 novembre 2006, n. 23918, cit.

¹³⁶ Cass. Sez. Un. 26 marzo/22 luglio 1999, n. 500, cit.

¹³⁷ Cass. 15 luglio 2005, n. 15027, cit.; Cass. 9 novembre 2006, n. 23918, cit.

riguardo alla risarcibilità del danno non patrimoniale è necessario operare una selezione degli interessi meritevoli di tutela secondo l'ordinamento. Ciò consente di superare definitivamente la limitazione della risarcibilità alla tradizionale figura del c.d. danno morale soggettivo transeunte e di affermare che, nell'ambito della categoria generale del danno non patrimoniale, la formula "danno morale" non individua una autonoma sottocategoria di danno, ma descrive, tra i vari possibili pregiudizi non patrimoniali, un tipo di pregiudizio, costituito dalla sofferenza soggettiva cagionata dal reato in sé considerata¹³⁸.

La presenza di casi determinati dalla legge nei quali la selezione degli interessi non patrimoniali meritevoli di risarcimento è oggetto di una positiva valutazione da parte del legislatore non costituisce una preclusione all'ampliamento della tutela risarcitoria non patrimoniale anche in relazione ad interessi inerenti la persona non aventi il rango costituzionale di diritti inviolabili, privilegiandone taluno rispetto agli altri.

In definitiva, quindi, "fuori dai casi determinati dalla legge è data tutela risarcitoria al danno non patrimoniale solo se sia accertata la lesione di un diritto inviolabile della persona: deve sussistere

¹³⁸ Sul punto si vedano le osservazioni di Franzoni, *Il danno non patrimoniale del diritto vivente*, in *Il Corriere giuridico*, 2009, 4 ss.; Ponzanelli, *Il danno non patrimoniale dopo le sezioni unite tra giurisprudenza, interventi legislativi e nuove tabelle*, in *Danno e responsabilità*, 2009, 4; Simone, *La riscrittura del danno non patrimoniale: il declino del danno esistenziale, e l'ascesa del danno morale*, ivi, 9; Bonaccorsi, «A volte ritornano»: *il danno morale tra diritto vivente e diritto vigente*, ivi, 17.; Landini, *Le SS. UU. fanno il punto sul «danno non patrimoniale», che ha identificato il danno non patrimoniale di cui all'art. 2059 c.c. come lesivo di interessi inerenti la persona e protetti dalla Carta costituzionale*, in *Danno e responsabilità*, 2009, 19.

un'ingiustizia costituzionalmente qualificata". Ne deriva il corollario per cui nell'ambito della categoria generale "danno non patrimoniale" non sono ravvisabili distinte sottocategorie, ma semplici "casi determinati dalla legge, al massimo livello costituito dalla Costituzione, di riparazione del danno non patrimoniale". Pertanto l'espressione "danno biologico" assume nell'attuale contesto solamente finalità descrittiva. Considerazioni analoghe possono essere ripetute anche laddove l'espressione "perdita del rapporto parentale" indica la lesione dei diritti della famiglia (artt. 2, 29 e 30 Cost.) e nelle ipotesi in cui ricorrono espressioni quali danno morale, danno biologico, danno da perdita del rapporto parentale, adottate dalle cosiddette sentenze gemelle del 2003, e recepite dalla Corte Costituzionale dello stesso anno¹³⁹.

Nello scenario delineato il catalogo dei danni non patrimoniali risarcibili non costituisce numero chiuso. Le Sezioni Unite, infatti, chiariscono che la tutela "non è ristretta ai casi di diritti inviolabili della persona espressamente riconosciuti dalla Costituzione nel presente momento storico, ma, in virtù dell'apertura dell'art. 2 Cost., ad un processo evolutivo, deve ritenersi consentito all'interprete rinvenire nel complessivo sistema costituzionale indici che siano idonei a valutare se nuovi interessi emersi nella realtà sociale siano, non genericamente

¹³⁹ Corte cost. 11 luglio 2003, n. 233, in *Danno e responsabilità*, 2003, 962-964, con nota di Ponzanelli, *La Corte costituzionale si allinea con la Cassazione*; Franzoni, *Il risarcimento del danno non patrimoniale da uccisione di un familiare*, in *La responsabilità nelle relazioni familiari*, a cura di Sesta, Torino, 2008, 389; Facci, *I nuovi danni nella famiglia che cambia*, II ed., Milano, 2009, 127; Id., *Il risarcimento del danno patrimoniale da uccisione di un familiare*, in *La responsabilità nelle relazioni familiari*, a cura di Sesta, Torino, 2008, 409.

rilevanti per l'ordinamento, ma di rango costituzionale attenendo a posizioni inviolabili della persona umana”.

Particolarmente delicata è la questione della persistente utilità della categoria concettuale del cosiddetto danno esistenziale che, secondo una tesi elaborata in dottrina nei primi anni '90, era inteso come pregiudizio non patrimoniale, distinto dal danno biologico in assenza di lesione dell'integrità psicofisica, e dal c.d. danno morale soggettivo, in quanto non attinente alla sfera interiore del sentire, ma alla sfera del fare non reddituale del soggetto¹⁴⁰.

Tale figura di danno - che nasceva dal dichiarato intento di ampliare la tutela risarcitoria per i pregiudizi di natura non patrimoniale incidenti sulla persona, svincolandola dai limiti dell'art. 2059 c.c. – appariva particolarmente confacente alle fattispecie nelle quali si verificava una compressione delle attività realizzatrici della persona umana, tali da incidere

¹⁴⁰ Un'analitica ricostruzione delle argomentazioni sulla base delle quali è stata edificata la categoria del danno esistenziale può rinvenirsi in Cendon e Sapone, *Verso una nuova stagione (esistenzialista) del diritto privato*, in *La nuova giurisprudenza civile commentata*, 2014, 247; Cendon, *Il corpo, l'esistenza, il dolore*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 2010, 2402; Id., *L'araba fenice. Più vivo che mai il danno esistenziale presso i giudici italiani*, in *La nuova giurisprudenza civile commentata*, 2010, 1; Cendon e R. Rossi, *Danno esistenziale e danno morale a ciascuno la sua parte*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 2009, 1375; Cendon, *L'itinerario del danno esistenziale*, in *Giurisprudenza italiana*, 2009, 1047; Id., *L'urlo e la furia*, in *La nuova giurisprudenza civile commentata*, 2009, 71; Id., *Danno esistenziale e ossessioni negazioniste*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 2007, 284; Id., *Voci lontane, sempre presenti sul danno esistenziale*, in *Il Foro italiano*, 2006, 2334; Id., *Danno esistenziale: segreti e bugie*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 2006, 91; Cendon e Bilotta, *Fatto illecito doloso, danno psichico, danno esistenziale*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 2005, 815.

sull'esistenza quotidiana¹⁴¹. Il punto di debolezza di una simile ricostruzione interpretativa era stato individuato nella circostanza per cui essa si limitava alla descrizione di un pregiudizio di tipo esistenziale (il peggioramento della qualità della vita, l'alterazione del fare non reddituale), non accompagnata dalla necessaria individuazione, ai fini del requisito dell'ingiustizia del danno, di quale fosse l'interesse giuridicamente rilevante leso dal fatto illecito. Appare tuttavia significativo che anche pronunce giurisprudenziali emesse nell'epoca in cui la risarcibilità del danno non patrimoniale veniva giustificata ricorrendo alla categoria del danno esistenziale abbiano individuato specificamente quale fosse il diritto costituzionalmente rilevante la cui lesione giustificava l'operatività dei rimedi risarcitori¹⁴². Diversamente sembrano da censurare quelle decisioni, principalmente riferibili ai Giudici di pace, nelle quali erano state riconosciute pretese “fantasiose, ed a volte risibili” non supportate da un riconoscimento di meritevolezza rinvenibile nelle norme costituzionali¹⁴³. Il

¹⁴¹ Un'ampia ed esaustiva illustrazione di tutte le problematiche all'affacciarsi della figura del danno esistenziale può essere rinvenuta in Galgano, *Trattato di diritto civile*, cit., 276.

¹⁴² In particolare si richiama Cass. 7 giugno 2000, n. 7713, cit., ove si affermava che “poiché l'art. 2043 c.c., correlato agli art. 2 ss. Cost., va necessariamente esteso fino a ricomprendere il risarcimento non solo dei danni in senso stretto patrimoniali ma di tutti i danni che almeno potenzialmente ostacolano le attività realizzatrici della persona umana, la lesione di diritti di rilevanza costituzionale va incontro alla sanzione risarcitoria per il fatto in sè della lesione (danno evento) indipendentemente dalle eventuali ricadute patrimoniali che la stessa possa comportare (danno conseguenza)”.

¹⁴³ In proposito la motivazione richiama fattispecie nelle quali il rimedio risarcitorio fu ammesso a seguito di “pregiudizi idonei ad alterare il modo di esistere delle persone, quali la rottura del tacco di una scarpa da sposa,

superamento della categoria del danno esistenziale, pertanto, significa superare i precedenti indicati da ultimo ed adottare un criterio di selezione dei danni non patrimoniali risarcibili rigorosamente fondato sulla presenza di una norma costituzionale che consenta di considerare il diritto leso come fondamentale e meritevole di tutela assoluta da parte dell'ordinamento¹⁴⁴.

In ultima analisi, quindi, la tutela risarcitoria sarà riconosciuta se il pregiudizio sia conseguenza della lesione almeno di un interesse giuridicamente protetto, desunto dall'ordinamento positivo, ivi comprese le convenzioni internazionali (come la già citata Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, ratificata con la L. n. 88 del 1955), e cioè purché sussista il requisito dell'ingiustizia generica secondo l'art. 2043 c.c.

In conclusione, deve ribadirsi che il danno non patrimoniale è categoria generale non suscettiva di suddivisione in sottocategorie variamente etichettate. In particolare, non può

l'errato taglio di capelli, l'attesa stressante in aeroporto, il disservizio di un ufficio pubblico, l'invio di contravvenzioni illegittime, la morte dell'animale di affezione, il maltrattamento di animali, il mancato godimento della partita di calcio per televisione determinato dal black-out elettrico. Tali fattispecie costituiscono, invero, “pregiudizi di dubbia serietà, a prescindere dall'individuazione dell'interesse leso, e quindi del requisito dell'ingiustizia”. In questo senso si vedano le osservazioni di Ponzanelli, *Il danno non patrimoniale dopo le sezioni unite tra giurisprudenza, interventi legislativi e nuove tabelle*, cit., 4.

¹⁴⁴ Sul punto si vedano le osservazioni di Franzoni, *Il danno non patrimoniale del diritto vivente*, cit., 4 ss., il quale rileva che la lettura costituzionalmente orientata dell'art. 2059 c.c. consente un'espansione della responsabilità civile maggiormente controllabile e coerente con i valori protetti dalla Costituzione.

farsi riferimento ad una generica sottocategoria denominata "danno esistenziale", perché attraverso questa si finisce per portare anche il danno non patrimoniale nell'atipicità, sia pure attraverso l'individuazione della apparente tipica figura categoriale del danno esistenziale, in cui tuttavia confluiscono fattispecie non necessariamente previste dalla norma ai fini della risarcibilità di tale tipo di danno, mentre tale situazione non è voluta dal legislatore ordinario né è necessitata dall'interpretazione costituzionale dell'art. 2059 c.c., che rimane soddisfatta dalla tutela risarcitoria di specifici valori della persona presidiati da diritti inviolabili secondo Costituzione¹⁴⁵. Gli orientamenti espressi con riferimento alla risarcibilità del danno alla persona derivante dalla commissione di un fatto illecito conservano la loro validità anche nell'ambito della responsabilità contrattuale, ove il risarcimento “sarà regolato dalle norme dettate in materia, da leggere in senso costituzionalmente orientato”. Pertanto le Sezioni Unite precisano che “l'art. 1218 c.c., nella parte in cui dispone che il debitore che non esegue esattamente la prestazione dovuta è tenuto al risarcimento del danno, non può [...] essere riferito al solo danno patrimoniale, ma deve ritenersi comprensivo del

¹⁴⁵ I suddetti principi, del resto, erano già stati enunciati dalle sentenze Cass. 15 luglio 2005, n. 15022, cit.; Cass. 9 novembre 2006, n. 23918, cit. e da Cass. 19 maggio 2006, n. 11761, in *Guida al Diritto*, 2006, 48, laddove si afferma che “in tema di risarcimento dei danni da responsabilità civile, la domanda di risarcimento di tutti i danni, patrimoniali e non patrimoniali, proposta dal danneggiato nei confronti del soggetto responsabile, per la sua onnicomprensività esprime la volontà di riferirsi ad ogni possibile voce di danno, con la conseguenza che solo nel caso in cui nell'atto di citazione siano indicate specifiche voci di danno, l'eventuale domanda proposta in appello per una voce non già indicata in primo grado, costituisce domanda nuova, come tale inammissibile”.

danno non patrimoniale, qualora l'inadempimento abbia determinato lesione di diritti inviolabili della persona”.

In definitiva “il danno non patrimoniale di cui all'art. 2059 c.c., identificandosi con il danno determinato dalla lesione di interessi inerenti la persona non connotati da rilevanza economica, costituisce categoria unitaria non suscettiva di suddivisione in sottocategorie”. Ciò significa, in altri termini, che “il riferimento a determinati tipi di pregiudizio, in vario modo denominati (danno morale, danno biologico, danno da perdita del rapporto parentale), risponde ad esigenze descrittive, ma non implica il riconoscimento di distinte categorie di danno”. In questo quadro, quindi, è demandato al Giudice il compito di accertare l'effettiva consistenza del pregiudizio allegato, a prescindere dalla qualificazione operata dalle parti “individuando quali ripercussioni negative sul valore-uomo si siano verificate e provvedendo alla loro integrale riparazione”¹⁴⁶. Pertanto, qualora l'illecito si configuri come reato, la sofferenza morale – una volta accantonata la figura del c.d. danno morale soggettivo – sarà risarcita senza ulteriori connotazioni in termini di durata, integra pregiudizio non patrimoniale, purché si tratti di sofferenza soggettiva in sé considerata e non di una componente di più complesso pregiudizio non patrimoniale¹⁴⁷. Così, una simile eventualità può configurarsi “ove sia allegato il

¹⁴⁶ Sul punto si vedano le riflessioni di Franzoni, *Il danno non patrimoniale del diritto vivente*, cit., 4 ss.; Ponzanelli, *Il danno non patrimoniale dopo le sezioni unite tra giurisprudenza, interventi legislativi e nuove tabelle*, cit., 4 e Simone, *La riscrittura del danno non patrimoniale: il declino del danno esistenziale, e l'ascesa del danno morale*, ivi, 9.

¹⁴⁷ In argomento si vedano Simone, *La riscrittura del danno non patrimoniale: il declino del danno esistenziale, e l'ascesa del danno morale*, in *Danno e responsabilità*, 2009, 9 e Bonaccorsi, «A volte ritornano»: il danno morale tra diritto vivente e diritto vigente, ivi, 17.

turbamento dell'animo, il dolore intimo sofferti, ad esempio, dalla persona diffamata o lesa nella identità personale” in assenza di “degenerazioni patologiche della sofferenza”. Qualora invece dette degenerazioni patologiche siano riscontrabili ricorre la fattispecie del danno biologico, “del quale ogni sofferenza, fisica o psichica, per sua natura intrinseca costituisce componente”. Questa precisazione consente di chiarire che ricorre una “duplicazione di risarcimento” qualora abbia luogo una “congiunta attribuzione del danno biologico e del danno morale” inteso nei termini appena indicati. Pertanto il Giudice sarà chiamato, soprattutto qualora si avvalga dei parametri contenuti nelle tabelle, a procedere ad un’adeguata “personalizzazione della liquidazione del danno biologico, valutando nella loro effettiva consistenza le sofferenze fisiche e psichiche patite dal soggetto leso, onde pervenire al ristoro del danno nella sua interezza”¹⁴⁸.

¹⁴⁸ Ponzanelli, *Il danno non patrimoniale dopo le sezioni unite tra giurisprudenza, interventi legislativi e nuove tabelle*, cit., 5; Torrente e Schlesinger, *Manuale di diritto privato*, a cura di Anelli e Granelli, cit., 955, ove viene precisato che in tutte le ipotesi (salvo quella dei danni provocati da sinistri stradali, per i quali operano i criteri legali di quantificazione del danno non patrimoniale dettati dall’art. 139 D. Lgs. n. 209/2005) di danno non patrimoniale per lesioni all’integrità psico-fisica viene liquidato in via equitativa applicando i criteri indicati nella «tabella per la liquidazione del danno non patrimoniale derivante da lesione all’integrità psico-fisica», predisposta dall’Osservatorio sulla giustizia civile del Tribunale di Milano, vigente al momento della decisione” (a tal proposito v. Cass. 7 giugno 2011, n. 12408, in *Il Corriere Giuridico*, 2011, 1075, con nota di Franzoni, *Tabelle nazionali per sentenza, o no?*, Cass. 20 maggio 2015, n. 10263, in *Foro italiano*, 2015, I, 3229). Detti criteri possono peraltro essere parzialmente disattesi laddove le peculiarità del caso concreto suggeriscano al Giudice l’opportunità di liquidare un risarcimento che, in virtù del principio della personalizzazione del danno non patrimoniale, rispecchi il pregiudizio

6. Illecito civile e illecito della Pubblica Amministrazione a confronto: punti di contatto e divergenze.

L'osservazione complessiva degli ambiti d'indagine passati in rassegna testimonia che il problema della responsabilità civile della Pubblica Amministrazione ha conosciuto una considerevole espansione e si caratterizza per la presenza di peculiarità che suggeriscono l'opportunità di operare una ricostruzione sistematica tesa ad individuare i lineamenti che alcuni problemi tradizionali della responsabilità civile possono assumere in questa particolare prospettiva.

Per quanto concerne, ad esempio, il risarcimento del danno alla persona¹⁴⁹ si può osservare che proprio la circostanza che l'evento dannoso scaturisca nell'ambito di un rapporto nel quale la veste di danneggiante è assunta dalla Pubblica Amministrazione, la cui azione dev'essere informata al principio di precauzione, ha consentito di elaborare l'innovativa categoria del danno da paura di ammalarsi¹⁵⁰. Essa, infatti, potrebbe

effettivamente subito dal danneggiato (così Cass. 17 dicembre 2014, n. 26590, in *La nuova giurisprudenza civile commentata*, 2015, 10519, con nota di Malzani, *Tutela del lavoratore e personalizzazione del danno: oltre le tabelle?*; Cass. 18 novembre 2014, n. 24473, in *De Jure Giuffrè*).

¹⁴⁹ Franzoni, *L'illecito, Trattato della responsabilità civile*, cit., 661 ss.; Castronovo, *La nuova responsabilità civile*, III ed., Milano, 2006, 685; Monateri, *Illecito e responsabilità civile*, in *Trattato Bessone*, Torino, 2002, X, 2, 257; C.M. Bianca, *Diritto civile. 5. La responsabilità*, cit., 189.

Cfr. *amplius infra* cap. II, par. 3.

¹⁵⁰ La possibilità di giustificare la risarcibilità del danno da paura di ammalarsi sembra intravedersi in quanto osserva Franzoni, *L'illecito. Trattato della responsabilità civile*, cit., 1087, che, muovendo dalla

giustificarsi proprio qualora si ricollegli all'ingresso nel nostro ordinamento del principio di precauzione l'allargamento del concetto di diritto alla salute che consente di includere tra i danni meritevoli di tutela risarcitoria anche quello derivante dalla condizione di angoscia determinata dalla paura di ammalarsi. Una simile ricostruzione, che è tutt'ora suscettibile di essere contraddetta ma sembra affermarsi nella giurisprudenza di merito è senz'altro agevolata dalla circostanza che il danneggiante (la Pubblica Amministrazione) rientri tra i soggetti ai quali il principio di precauzione si rivolge in via diretta¹⁵¹. In altri termini, quindi, una simile ricostruzione interpretativa non avrebbe potuto sostenersi qualora il danneggiante fosse stato un soggetto privato al quale, sulla base di una costante giurisprudenza della Corte di Giustizia, il principio di precauzione non può essere rivolto in via diretta¹⁵².

ricostruzione degli orientamenti giurisprudenziali che hanno determinato l'espansione della categoria del danno ingiusto e, in particolare, di quelli che hanno condotto ad affermare la risarcibilità del danno da lesione di interesse legittimo, afferma che in un contesto nel quale ha fatto ingresso il principio di precauzione, potrebbe generarsi “una certa aspettativa che la responsabilità civile potrebbe tutelare con il risarcimento”. Lo stesso Autore, nel trattare il danno alla salute nell'ambito di una più ampia cornice di danni non patrimoniali derivanti dalla lesione di diritti fondamentali della persona esprime in termini generali considerazioni che potrebbero risultare funzionali a spiegare il recente orientamento emerso nella giurisprudenza di merito riguardo alla risarcibilità del danno da paura di ammalarsi.

¹⁵¹ Cfr. *amplius infra* cap. II, par. 2.

¹⁵² Corso, *La valutazione del rischio ambientale*, cit., 173, chiarisce che il principio di precauzione è “subordinato al principio di legalità, sicché esso opera solo a livello della normazione”. A tale riguardo si vedano le decisioni adottate dalla Corte di Giustizia in materia di sicurezza alimentare e, segnatamente, Corte giust. 10 dicembre 1985, C-247/84, *Motte*, concernente la disciplina legislativa in materia di coloranti alimentari, Corte giust. 6

Queste osservazioni possono essere riproposte in termini più generali qualora si consideri che la responsabilità civile della Pubblica Amministrazione – quantomeno negli specifici contesti oggetto del presente studio – si fonda costantemente sul mancato rispetto di articolate discipline funzionali a garantire il corretto svolgimento di attività ritenute dal legislatore meritevoli di particolare attenzione in quanto potenzialmente pericolose per la salute delle persone¹⁵³.

maggio 1986, C-304/84, *Muller*, in materia di additivi per prodotti di pasticceria (entrambe con nota di Greco, *Sentenza della Corte e comunicazioni della Commissione: un'ulteriore fonte (combinata) di obblighi e di poteri amministrativi per gli Stati membri*, *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1992, 1314) e Corte giust. 5 febbraio 2004, C-24/00, in *Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente*, 2004, 155, con nota di Costato, *Circolazione degli alimenti, competenza nazionale e competenza comunitaria*), relativa alla presenza di sostanze potenzialmente pericolose in una bibita energetica.

¹⁵³ Sull'esercizio di attività pericolose e sulla copiosa elaborazione interpretativa in argomento P. Trimarchi, *Rischio e responsabilità oggettiva*, Milano, 1961, 275 ss.; Comporti, *Esposizione al pericolo e responsabilità civile*, Napoli, 1965, 259 ss.; Franzoni, *Dei fatti illeciti. Artt. 2043 - 2059*, in *Commentario del Codice Civile Scialoja Branca*, a cura di Galgano, Bologna - Roma, 1993, 529 ss.; Id., *L'illecito, Trattato della responsabilità civile*, II ed., Milano, 2010, I, 400 ss.; Id., *Il danno da attività pericolose nella giurisprudenza*, in *CeI*, 1985, 167; Galgano, *I fatti illeciti*, cit., 111 ss.; Patti, *La responsabilità extracontrattuale e l'arricchimento senza causa*, in *Diritto privato*, a cura di Patti, Padova, 2016, 815; Monateri, *Illecito e responsabilità civile*, in *Trattato di diritto privato*, diretto da Bessone, Torino, 2002, X, II, 83 ss.; Ziviz, *Le attività pericolose*, in *La nuova giurisprudenza civile commentata*, 1988, II, 183.

Si veda, infine, Cerulli Irelli, *Diritto privato e amministrazione pubblica*, cit., 74, ove vengono ricordati alcuni casi emblematici di responsabilità della Pubblica Amministrazione rinvenibile nell'esercizio di attività pericolose. Il primo riferimento ricade su una risalente pronuncia (Cass. 27 febbraio 1984,

In definitiva, quindi, l'ipotesi che in sede di conclusioni lo studio si prefigge di sottoporre a verifica è quella per cui la responsabilità civile della Pubblica Amministrazione da una parte può senz'altro considerarsi soggetta alle tradizionali norme che governano le conseguenze dei fatti illeciti, ma, dall'altra, impone una lettura di quelle stesse norme che tenga conto delle peculiari caratteristiche del danneggiante e, in particolare, della sua sottoposizione a complesse regole che ne governano l'attività, le quali devono essere necessariamente lette in una prospettiva d'interazione sistematica con le norme sulla responsabilità aquiliana. In quest'ottica, pertanto, l'obiettivo finale della ricerca è quello di ricostruire i lineamenti della responsabilità civile della Pubblica Amministrazione enucleando, ove possibile, principi generali la cui applicazione potrebbe estendersi ad ipotesi diverse da quelle specificamente considerate.

n. 1393, in *Foro italiano*, 1985, I, 1497, con nota di Comporti, *Presunzione di responsabilità e pubblica amministrazione: verso l'eliminazione di privilegi ingiustificati*) in cui si afferma che la presunzione di colpa contemplata dall'art. 2050 c.c. "per danni derivanti dall'esercizio di attività pericolosa", consistente nel caso di specie nella gestione di una sottostazione elettrica dotata di sezionatori di corrente ad alta tensione, "opera anche nei confronti della P.A.". In maniera analoga viene considerata responsabile l'Amministrazione in solido con il soggetto privato che ha acceso i fuochi, per il rilascio incauto di una licenza per l'accensione di fuochi d'artificio (Cass., Sez. Un., 3 marzo 1991, n. 2726, in *Giurisprudenza italiana*, 1993, I, 1118).

Capitolo II

OBBLIGHI DI PREVENZIONE E RESPONSABILITÀ CIVILE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE TRA ESIGENZE DI TUTELA DELLA SALUTE E DELL'INIZIATIVA ECONOMICA PRIVATA

Sommario: 1. Premesse. - 2. Il principio di precauzione tra diritto dell'Unione Europea e diritto nazionale. - 3. Tutela della salute e responsabilità civile della Pubblica Amministrazione tra diritto interno e armonizzazione del Diritto dell'Unione Europea. - 4. La responsabilità civile della Pubblica Amministrazione tra peculiarità delle singole fattispecie e individuazione di regole comuni.

1. Premesse.

Nell'ambito del vasto tema della responsabilità civile della Pubblica Amministrazione la particolare prospettiva d'indagine che sembra opportuno privilegiare si concentra sul problema più specifico che consiste nell'indagare le fattispecie nelle quali Pubblica Amministrazione assolve alla funzione di garantire un elevato grado di tutela della salute delle persone compatibilmente con altre esigenze scaturenti dalla necessità di salvaguardare altri diritti fondamentali tra cui quello all'iniziativa economica privata¹⁵⁴. Sotto questo profilo è

¹⁵⁴ Nell'ambito dell'amplia bibliografia in materia di diritto alla salute vedasi Alpa, voce *Salute (diritto alla)*, in *Nuovissimo Digesto italiano*, Appendice, VI, 1986, 913 ss.; Ferrara, voce *Salute (diritto alla)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, XIII, 1997, 513 ss.; Santilli Giusti, voce *Salute: II) Tutela della salute Dir. civ.*, in *Enciclopedia giuridica*, XXVII, 1991; D'Arrigo, voce *Salute (diritto alla)*, in *Enciclopedia del diritto*, agg. V,

agevole osservare che la tutela della salute ha costituito storicamente uno dei principali compiti gravanti sulla Pubblica Amministrazione. Pertanto, a prima vista, uno studio che si proponga d'indagare questa tematica si pone senz'altro nel solco di una risalente e radicata tradizione. Al tempo stesso, tuttavia, occorre porre l'accento su significativi elementi di novità che hanno profondamente inciso sulla fisionomia del diritto alla salute così come delineato dall'art. 32 Cost. e dalle letture interpretative sviluppatesi in dottrina e in giurisprudenza

2001, 1009 ss.); Montuschi, sub art. 32, comma 1, Cost., in *Rapporti etico-sociali*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di Branca, Bologna, 1976, 146; Pergolesi, *Tutela costituzionale della salute*, in *Rivista italiana d'igiene*, 1958, 81 ss.; Mortati, *La tutela della salute nella Costituzione italiana*, in *Rivista degli infortuni e delle malattie professionali*, 1961, 53 ss.; Busnelli e Breccia, *Tutela della salute e diritto privato*, Milano, 1978; Bottari, *Il diritto alla tutela salute*, in *I diritti costituzionali*, a cura di Ridola e Nania, II, Torino, 2001; Simoncini, Longo, sub art. 32 Cost., in *Commentario alla Costituzione*, a cura di Bifulco, cit., 655; Rolli, *Il diritto alla salute*, in *Persona, famiglia e successioni nella giurisprudenza costituzionale*, a cura di Sesta e Cuffaro, Napoli, 2006, 3 ss.; Morrone e Minni, *Il diritto alla salute nella giurisprudenza della Corte costituzionale italiana*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti*, 2013, 1 ss.; Barbera, *Corso di diritto costituzionale*, Milano, 2016, 236; Nania, *Il diritto alla salute tra attuazione e sostenibilità*, in *L'erogazione della prestazione medica tra diritto alla salute, principio di autodeterminazione e gestione ottimale delle risorse sanitarie*, a cura di Sesta, Rimini, 2014, 29 ss.; Mortati, *La tutela della salute nella Costituzione italiana*, in *Raccolta di scritti*, III, Milano, 1972, 433; Luciani, *Diritto alla salute (Dir. cost.)*, in *Enciclopedia giuridica*, IX, Roma, 1989, 5; Bottari, *Tutela della salute ed organizzazione sanitaria*, Torino, 2011, *passim*; Barbera, Fusaro, *Corso di diritto costituzionale*, III ed., Bologna, 2016, 236 ss.; Rolli, Pinna, *Il diritto alla salute*, in *I rapporti civilistici nell'interpretazione della Corte costituzionale*, Napoli, 2007, 153; Cubeddu, *I diritti fondamentali*, in *Diritto privato*, a cura di Patti, Padova, 2016, 147.

nell'arco di sette decenni. Proprio in quest'ottica l'indagine si concentra su questioni particolari nelle quali si pone con intensità crescente il problema d'individuare un temperamento tra tutela della salute umana ed efficiente funzionamento del mercato¹⁵⁵ adottando una prospettiva più ampia di quella nazionale che si spinga sino a ricostruire il problema in una dimensione quantomeno estesa al contesto dell'Unione Europea¹⁵⁶. In particolare i profili di responsabilità civile connessi all'azione amministrativa verranno indagati tenendo in considerazione un problema di amplissima portata messo a fuoco nel contesto statunitense a partire dalla fine degli anni Cinquanta

¹⁵⁵ A tal proposito si richiamano le fondamentali opere monografiche Calabresi, *Il dono dello spirito maligno*, cit., 11-12 e Beck, *La società del rischio: verso una seconda modernità*, cit., 25.

¹⁵⁶ Sulla valenza della CEDU e della giurisprudenza della Corte EDU in un contesto ormai caratterizzato da un'accentuata "internazionalizzazione dei problemi e (...) delle risposte" v. Morrone, *Sui rapporti tra norme della Cedu e ordinamento costituzionale*, in *Lo strumento costituzionale dell'ordine pubblico europeo. Nei sessant'anni della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (1950-2010)*, a cura di Mezzetti e Morrone, Torino, 2011, 189, il quale sottolinea come proprio la tutela dei diritti fondamentali non possa più essere affidata agli "spuntati" strumenti "di carattere nazionale" (Cassese, *Tribunali di Babele*, Roma, 2009, *passim*), ma presupponga una lettura della disciplina nazionale orientata secondo i valori fondamentali espressi nelle convenzioni alle quali l'Italia ha aderito e, in particolare, alla CEDU. In argomento si veda anche Mezzetti, *La CEDU nella storia dei diritti umani*, in *Lo strumento costituzionale dell'ordine pubblico europeo. Nei sessant'anni della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (1950-2010)*, a cura di Mezzetti e Morrone, Torino, 2011, 7; Morrone, Pedrini, Tega, *Costituzione e norme internazionali pattizie: il valore della Cedu*, cit., 9-16; Celotto, Pistorio, *Interpretazioni comunitariamente e convenzionalmente conformi*, in *Giurisprudenza italiana*, 2010, 1978.

ed emerso nell'ambito europeo solo tra la fine anni Settanta ed i primi anni Ottanta: quello dell'individuazione di un sistema di regole preventive e di adeguati strumenti risarcitori funzionali a realizzare un'allocazione dei costi inevitabilmente connessi ai danni cagionati dallo svolgimento di attività indispensabili¹⁵⁷. Questo particolare problema, invero, coinvolge, in primo luogo, il diritto alla salute che reclama una tutela crescente non solo nella sua tradizionale accezione di diritto all'integrità psicofisica dell'individuo, ma anche in quella più moderna di diritto ad una condizione di benessere e ad una sicurezza che si spinga sino a garantire le generazioni future¹⁵⁸. Tali esigenze, indirettamente,

¹⁵⁷ Sul punto costituiscono opere imprescindibili Calabresi, *The Cost of Accidents: A Legal and Economic Analysis*, New Haven, 1970; Id., *Costo degli incidenti e responsabilità civile. Analisi economico-giuridica*, ristampa inalterata con presentazione di Al Mureden, Milano, 2015; Calabresi, *Ideals, beliefs, attitudes, and the law: private law perspectives on a public law problem*, Syracuse, 1985; Calabresi, Bobbit, *Tragic Choices (Fels Lectures on Public Policy Analysis)*, London, 1978; Calabresi, Bobbit, *Scelte tragiche*, a cura di Mazzoni, Varano, II ed. italiana a cura di Grembi con *Premessa* di Rodotà, Milano, 2006). Sul punto si veda anche Corso, *La valutazione del rischio ambientale*, cit., 169, il quale richiama l'elaborazione interpretativa sviluppatasi nel contesto statunitense con riferimento al metodo del bilanciamento costi-benefici in tutte le fattispecie nelle quali risulti necessario individuare soluzioni capaci di conciliare lo svolgimento di attività industriali e la tutela della salute e dell'ambiente.

¹⁵⁸ La Comunicazione della Commissione europea sul principio di precauzione adottata in data 2 febbraio 2000 chiarisce esplicitamente che “la dimensione del principio di precauzione supera le problematiche connesse con i rischi in un orizzonte di breve o medio termine. Essa riguarda inoltre concetti la cui portata temporale è il lungo periodo e il benessere delle generazioni future”. In questo senso v. Pocar, *Generazioni di diritti umani e diritti delle generazioni future*, in *La tutela multilivello del diritto alla sicurezza e qualità degli alimenti*, a cura di Ricci, Milano, 2012, 3; Maddalena, *L'ambiente e le sue componenti come beni comuni in proprietà*

si riflettono sulla disciplina dei rapporti economici che, da un lato reclamano tutela da parte dell'ordinamento, ma, al tempo stesso, debbono essere regolati secondo modalità che ne assicurino la "sostenibilità", ossia la rispondenza al valore emerso ormai da tempo, secondo cui non è meritevole di protezione un'attività economica che comporti la compressione indiscriminata di altri diritti fondamentali¹⁵⁹.

Questa prospettiva d'indagine costituisce il filo conduttore che collega questioni che, a prima vista, potrebbero apparire tra loro eterogenee. In realtà un primo ordine di questioni che attengono allo svolgimento di attività indispensabili nella quali la Pubblica Amministrazione interviene al fine di garantire un ragionevole bilanciamento dei contrapposti interessi in gioco risulta accomunata dall'esigenza di garantire un'elevata protezione del diritto alla salute nel quadro di principi più ampi di quelli nazionali. Così, allorché il problema della responsabilità civile della Pubblica Amministrazione si ponga con riferimento all'esigenza di garantire la salubrità delle acque destinate ad uso umano, a quella di conservare un ambiente salubre e di sorvegliare sulla sicurezza dei beni demaniali nel loro complesso l'interprete è chiamato a confrontarsi con discipline nazionali che costituiscono la trasposizione di Direttive dell'Unione

collettiva della presente e delle future generazioni, in *Diritto e società*, 2012, 33; Gragnani, *Il principio di precauzione come modello di tutela dell'ambiente, dell'uomo, delle generazioni future*, in *Rivista di diritto civile*, 2003, 9 ss.

¹⁵⁹ In argomento si veda Mezzetti, *Diritti e doveri*, cit., *passim*; Mezzetti, *Codice dei diritti umani*, cit.; Morrone, *Il custode della ragionevolezza*, Milano, 2001.

Europea permeate dal principio di precauzione¹⁶⁰. Tale principio assume nel contesto attuale un'importanza fondamentale ed imprescindibile in tutte le questioni nelle quali l'esigenza di tutelare il diritto alla salute risulta così avvertita da richiedere un interessamento diretto della Pubblica Amministrazione. Queste considerazioni, pertanto, si estendono anche ai contesti nei quali la Pubblica Amministrazione è chiamata ad intervenire in rapporti che vedono interessati soggetti privati, ma nei quali l'esigenza di conciliare la salute delle persone e l'iniziativa economica privata risulta così avvertita da imporre pregnanti controlli pubblici. Così l'espansione delle aree nelle quali tale esigenza è avvertita ha determinato l'ingresso nel nostro ordinamento di discipline predisposte dal legislatore dell'Unione Europea ed informate al principio di precauzione quali quelle in materia di controllo sulla sicurezza dei farmaci, dei vaccini e degli alimenti. In tutti questi contesti, pertanto, il problema della responsabilità civile della Pubblica Amministrazione derivante dall'omessa o inadeguata attività di vigilanza presenta caratteri peculiari determinati proprio dalla presenza di regole che, a differenza di quanto accade in altri contesti¹⁶¹ risultano permeate

¹⁶⁰ Drigo, *La protezione dell'ambiente nella CEDU*, in *Lo strumento costituzionale dell'ordine pubblico europeo. Nei sessant'anni della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (1950-2010)*, a cura di Mezzetti e Morrone, Torino, 2011, 457; Visintini, *Responsabilità civile e danni ambientali*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali IV, Milano, 2011, 1012; Onida, *Sub art. 37*, in *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, a cura di Mastroianni, Pollicino, Allegrezza, Pappalardo, Razzolini, Milano, 2017, 692; Patti, *La tutela civile dell'ambiente*, Padova, 1979; Pozzo, *Danno ambientale*, in *Codice dell'ambiente*, a cura di Nespor e De Cesaris, Milano, 2009, 854.

¹⁶¹ Si pensi ad esempio alla responsabilità della Pubblica Amministrazione per i danni cagionati da provvedimenti espropriativi Carbone e D'Adamo,

dal fondamentale principio di precauzione. In quest'ottica appare indispensabile soffermarsi sull'origine e l'attuale portata di tale principio, nonché sulle ricadute che esso può determinare nel sistema della responsabilità civile e, in particolare, nei rapporti che vedono coinvolta la Pubblica Amministrazione.

2. Il principio di precauzione tra diritto dell'Unione Europea e diritto nazionale.

In termini generali il principio di precauzione può essere definito come uno strumento funzionale all'esigenza di adottare misure idonee a prevenire o limitare possibili pericoli per la salute umana o per l'ambiente¹⁶². Tale principio si è consolidato

con la collaborazione di Dell'Oro, *Risarcimento del danno in materia espropriativa*, in *Il Corriere Giuridico*, 2006, 474; Fabbrizzi, *L'art. 53 T.U. espropriazioni: l'intervento della Corte Costituzionale*, in *Danno e Responsabilità*, 2006, 965; Buonauro, *Responsabilità da atto lecito dannoso*, cit., 435.

¹⁶² Sul principio di precauzione v. Del Prato, *Il principio di precauzione nel diritto privato: spunti*, in *Rassegna di diritto civile*, 2009, 637; Sollini, *Il principio di precauzione nella disciplina comunitaria della sicurezza alimentare*, Milano, 2006, 26; Nanna, *Principio di precauzione e lesioni da radiazioni non ionizzanti*, Napoli, 2003, 172-181; De Leonardis, *Il principio di precauzione nell'amministrazione di rischio*, Milano, 2005, 172-181; Gradoni, *Commento all'art. 7*, in *La sicurezza alimentare nell'Unione europea*, in *Nuove leggi civili commentate*, 2003, 188; Marini, *Il principio di precauzione nel diritto internazionale e comunitario: disciplina del commercio di organismi geneticamente modificati e profili di sicurezza alimentare*, Padova, 2004, in part. 140 ss.; Busnelli, *Il principio di precauzione e l'impiego di biotecnologie in agricoltura*, in *Regole dell'agricoltura, regole del cibo*, a cura di Goldoni e Sirsi, Pisa, 2005, 115 ss.; Galasso, *Il principio di precauzione nella disciplina degli OGM*, Torino, 2007.

dapprima nel diritto internazionale dell'ambiente e nel contesto del commercio internazionale¹⁶³, per poi trovare un'enunciazione espressa nella Carta mondiale della natura adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel 1982¹⁶⁴ e la sua definitiva consacrazione nella Dichiarazione di Rio, elaborata nell'ambito della Conferenza sull'Ambiente e lo sviluppo delle Nazioni Unite di Rio de Janeiro del 1992¹⁶⁵. In questo documento si rinviene un espresso riferimento alla finalità d'individuare soluzioni capaci di conciliare le esigenze dello sviluppo economico con quelle della salvaguardia ambientale. Il principio di precauzione, in definitiva, legittima un «approccio cautelativo» da adottare «in caso di rischio di danno grave o irreversibile», anche in «assenza di una piena certezza scientifica»¹⁶⁶. Esso ha fatto definitivamente ingresso

Si veda inoltre a questo proposito il documento *Il Principio di precauzione: profili bioetici, filosofici, giuridici*, redatto dal C.N.B. e pubblicato il 18 giugno 2004 (<http://www.governo.it/BIOETICA>).

¹⁶³ Marini, *Il principio di precauzione nel diritto internazionale e comunitario: disciplina del commercio di organismi geneticamente modificati e profili di sicurezza alimentare*, cit., 71 ss.

¹⁶⁴ Sollini, *Il principio di precauzione nella disciplina comunitaria della sicurezza alimentare*, cit., 26; Nanna, *Principio di precauzione e lesioni da radiazioni non ionizzanti*, cit., 172-181; De Leonardis, *Il principio di precauzione nell'amministrazione di rischio*, cit., 172-181; Gradoni, *Commento all'art. 7*, cit., 188.

¹⁶⁵ Sul punto v. anche *Il Principio di precauzione: profili bioetica, filosofici, giuridici*, redatto dal C.N.B., cit., 26; Marini, *Il principio di precauzione nel diritto internazionale e comunitario: disciplina del commercio di organismi geneticamente modificati e profili di sicurezza alimentare*, cit., in part. 140 ss.

¹⁶⁶ Cfr. il Principio 15 della Dichiarazione di Rio: «al fine di proteggere l'ambiente, il principio di precauzione sarà ampiamente applicato dagli Stati secondo le rispettive capacità. Laddove vi siano minacce di danni seri o irreversibili, la mancanza di piene certezze scientifiche non potrà costituire

nella legislazione dell'Unione Europea, ove trova il proprio fondamento nell'art. 174 TCE, poi rifluito nell'art. 191 TFUE e informa di sé tutte le Direttive e i Regolamenti in cui viene in considerazione il problema di garantire un elevato livello di tutela della persone¹⁶⁷. La compiuta definizione dei lineamenti di tale principio e della significativa rilevanza che esso riveste sul piano applicativo è stata delineata, in un primo momento, da una Comunicazione della Commissione europea¹⁶⁸ e appare oggi ricavabile sulla base di una copiosa giurisprudenza della Corte di Giustizia.

Secondo un orientamento ormai consolidato e confermato anche da decisioni recenti un'applicazione corretta del principio di precauzione presuppone, anzitutto, l'individuazione di conseguenze potenzialmente negative per la salute, nonché una valutazione complessiva del rischio per la salute basata sui dati

un motivo per ritardare l'adozione di misure efficaci in termini di costi volte a prevenire il degrado ambientale».

¹⁶⁷ Di Federico, Sub art. 35, in *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, a cura di Mastroianni, Pollicino, Allegrezza, Pappalardo, Razzolini, cit., 665.

¹⁶⁸ La Comunicazione della Commissione europea sul principio di precauzione adottata in data 2 febbraio 2000 chiarisce esplicitamente che “la dimensione del principio di precauzione supera le problematiche connesse con i rischi in un orizzonte di breve o medio termine. Essa riguarda inoltre concetti la cui portata temporale è il lungo periodo e il benessere delle generazioni future”. In questo senso v. Pocar, *Generazioni di diritti umani e diritti delle generazioni future*, in *La tutela multilivello del diritto alla sicurezza e qualità degli alimenti*, a cura di Ricci, Milano, 2012, 3; Maddalena, *L'ambiente e le sue componenti come beni comuni in proprietà collettiva della presente e delle future generazioni*, in *Diritto e società*, 2012, 33; Gragnani, *Il principio di precauzione come modello di tutela dell'ambiente, dell'uomo, delle generazioni future*, in *Rivista di diritto civile*, 2003, 9 ss.

scientifici disponibili più affidabili e sui risultati più recenti della ricerca internazionale¹⁶⁹. Ciò consente all'amministrazione pubblica di adottare misure restrittive dell'iniziativa economica privata anche ove risulti impossibile determinare con certezza l'esistenza o la portata del rischio asserito a causa della natura insufficiente, non concludente o imprecisa dei risultati degli studi condotti. Tali misure, che possono essere adottate anche qualora sussista solamente la probabilità di un danno reale per la salute, risultano legittimamente assunte a condizione che esse siano informate al canone della proporzionalità¹⁷⁰ e si presentino come non discriminatorie ed oggettive¹⁷¹. L'applicazione di tale principio secondo i canoni appena indicati ha condotto a risultati particolarmente significativi in una fattispecie nella quale veniva in considerazione il problema di ammettere la commercializzazione di un integratore alimentare contenente una sostanza potenzialmente pericolosa per la salute umana. La Corte di Giustizia, infatti, ha ribadito che "le disposizioni nazionali in materia di sicurezza alimentare devono essere conformi al diritto primario dell'Unione, segnatamente agli

¹⁶⁹ De Leonardis, Sub art. 301, in Aa. Vv., *Codice dell'ambiente*, Milano, 2008, 2585.

¹⁷⁰ Morrone, *Il custode della ragionevolezza*, Milano, 2001, 191 chiarisce che il principio di proporzionalità trova applicazione nella giurisprudenza della Corte costituzionale al fine di valutare se un provvedimento legislativo risulti legittimo e, segnatamente, se la disciplina positiva che esso detta sia "proporzionata allo scopo che il legislatore ha inteso realizzare". Tale principio risulta violato qualora si riscontri una "eccedenza della norma rispetto allo scopo" o, ancora, una "deviazione della norma dal fine legale". A questo proposito si vedano inoltre Bin e Pitruzzella, *Diritto costituzionale*, Torino, 2015, 542; D'Orlando, *I principi in materia di pubblica amministrazione*, in *Principi costituzionali*, a cura di Mezzetti, Torino, 2011, 435.

¹⁷¹ Corte giustizia UE 19 gennaio 2017, n. 282/15, in *De Jure Giuffrè*.

articoli 34 e 36 TFUE, i quali non sono riservati unicamente alle situazioni transfrontaliere”¹⁷². Quest’importante precisazione consente di concludere che l’applicazione del principio di precauzione da parte del singolo Giudice nazionale deve tenere conto degli orientamenti espressi dalla Corte di Giustizia e, che pertanto, il problema del bilanciamento tra il diritto alla salute e l’efficiente funzionamento del mercato deve essere operato ad un livello che travalica quello meramente nazionale.

L’orientamento di cui si è appena dato conto ha trovato conferma anche in un’importante decisione nella quale il principio di precauzione ha consentito di confermare la legittimità di una decisione mediante la quale la Commissione ha disposto la revoca dell’autorizzazione relativa ai medicinali funzionali al trattamento dell’obesità contenenti una sostanza che, all’esito di un processo di revisione espressamente contemplato dalla Direttiva 75/319, avevano evidenziato la presenza di potenziali rischi per la salute umana. Ciò perché all’esito di una valutazione negativa “all’interno della comunità medica” è emerso che l’effettiva “efficacia terapeutica di tale sostanza” ed il rapporto benefici/rischi correlati all’impiego della medesima sostanza non giustificavano i correlativi rischi che, seppur in assenza di certezze scientifiche, non risultavano ragionevolmente tollerabili. Pertanto, proprio in applicazione del principio di precauzione, è parso legittimo il provvedimento che ha disposto il ritiro dell’autorizzazione alla commercializzazione inizialmente rilasciato¹⁷³.

¹⁷² In questo senso la motivazione della decisione sottolinea che una simile affermazione si basa sullo specifico rinvio agli artt. 34 e 36 TFUE contenuto all’art. 14, paragrafo 9, del Regolamento n. 178/2002.

¹⁷³ Corte di Giustizia UE 19 aprile 2012, n. 221, in *Foro amministrativo*, 2012, 780.

Un'ulteriore indicazione, che si riflette anche sulla giurisprudenza nazionale, può cogliersi nella decisione in cui è stato chiarito che il potere discrezionale del Giudice chiamato ad applicare il principio di precauzione non può giungere a porre in dubbio le scelte operate dal legislatore. Pertanto, posto che il “livello di rischio giudicato inaccettabile per la società in un particolare caso è il risultato di una scelta politica che spetta all'autorità competente e non al giudice”, il compito di quest'ultimo risulta circoscritto all'esame del corretto esercizio dei poteri riconosciuti alle autorità amministrative. Egli, in definitiva, è chiamato ad accertare che la Pubblica Amministrazione, nell'ambito delle sue competenze, assuma provvedimenti non viziati da palesi errori di valutazione o caratterizzati da uno sviamento di potere¹⁷⁴.

In conclusione, pertanto, si può affermare che, anche nell'ordinamento interno, il principio di precauzione costituisce uno strumento in virtù del quale la Pubblica Amministrazione è legittimata ad adottare provvedimenti limitativi dell'iniziativa economica privata pur in presenza di rischi non compiutamente dimostrati¹⁷⁵. La giurisprudenza ha opportunamente precisato che esso si differenzia dal principio di prevenzione che opera laddove si renda necessario predisporre misure funzionali a

¹⁷⁴ Tribunale I grado UE 9 settembre 2011, n. 257, in *Foro amministrativo*, 2011, 2631.

¹⁷⁵ In questo senso si veda Cass. 28 luglio 2015, n. 15853, in *Giustizia Civile Massimario*, 2015, che enuncia il principio con riferimento al problema dell'esposizione all'inquinamento elettromagnetico. In dottrina Poto, *Il principio di precauzione: eterogenesi dei fini*, in *Giurisprudenza italiana*, 2014, 2253.

fronteggiare minacce per la salute compiutamente dimostrate e sulle quali non sussistano situazioni di dubbio scientifico¹⁷⁶.

Poiché l'ingresso del principio di precauzione nel nostro ordinamento giuridico può considerarsi un dato ormai acquisito, si impone l'esigenza di verificare in quale misura esso influenzi la lettura delle norme che governano la responsabilità civile. Come si osserverà, esso riveste fondamentale importanza al fine di delimitare la colpa della Pubblica Amministrazione nell'adozione di provvedimenti non idonei a garantire un'efficace attuazione del diritto alla salute o, al contrario, eccessivamente restrittivi dell'iniziativa economica privata.

Un ulteriore riflesso del principio di precauzione può cogliersi anche nelle decisioni che hanno riconosciuto la risarcibilità del danno determinato dalla condizione di disagio causata dalla paura di contrarre patologie causate da esposizione a sostanze tossiche capaci di provocare danni a lungo termine.

3. Tutela della salute e responsabilità civile della Pubblica Amministrazione tra diritto interno e armonizzazione del diritto dell'Unione Europea.

La ricostruzione dei lineamenti del principio di precauzione, così come interpretato dalla giurisprudenza, testimonia che quando il problema della responsabilità civile della Pubblica

¹⁷⁶ TAR Roma 22 settembre 2015, n. 11328, in *De Jure Giuffrè*, chiarisce che il principio di precauzione (nel caso specifico riferito all'art. 2 *ter*, d. lg. n. 152/2006) "impone alle autorità competenti di adottare provvedimenti appropriati al fine di prevenire i rischi potenziali per la sanità pubblica, per la sicurezza e per l'ambiente, ponendo una tutela anticipata rispetto alla fase dell'applicazione delle migliori tecniche proprie del principio di prevenzione".

Amministrazione nazionale scaturisce da omissione o inadeguata attuazione dei doveri di protezione imposti dal legislatore si pongono questioni che debbono essere osservate in una prospettiva più ampia del diritto interno e che, in ultima istanza, sono soggette al giudizio della Corte di Giustizia. Questo assunto muove dalla considerazione per cui nella pressoché totalità delle fattispecie prese in esame la disciplina nazionale che regola l'attività della Pubblica Amministrazione volta a garantire un elevato livello di protezione della salute compatibilmente con le concorrenti esigenze di efficace funzionamento del mercato deriva direttamente da Direttive trasposte nei singoli sistemi nazionali oppure, talvolta, è direttamente delineata da un Regolamento immediatamente esecutivo. Ciò significa che l'applicazione uniforme delle regole giuridiche deve essere garantita a livello nazionale e, ancor prima, al livello superiore e più ampio dell'armonizzazione del diritto dell'Unione Europea. La realizzazione di tale obiettivo è affidata in ultima istanza al Tribunale di primo grado e alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea e, di riflesso, ai singoli Giudici nazionali, i quali sono chiamati ad applicare le discipline scaturenti dalla trasposizione di Direttive o contenute in Regolamenti alla luce della lettura datane dalla Corte di Giustizia.

Per quanto concerne il primo genere di ipotesi sono assai frequenti le decisioni mediante le quali il Tribunale di primo grado e alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea hanno indicato la corretta lettura di disposizioni in materia di tutela della salute che implicavano una definizione dei contorni del principio di precauzione e, in taluni casi, una censura delle decisioni nazionali nelle quali fossero riscontrabili soluzioni interpretative non conformi al dettato normativo.

Nel secondo genere di decisioni rientrano tutte quelle nelle quali il Giudice nazionale abbia dato applicazione ad una disciplina di derivazione comunitaria allineandosi alla lettura datane dalla Corte di Giustizia. In questo senso può essere letta una decisione amministrativa nella quale la responsabilità della Pubblica Amministrazione per aver adottato un provvedimento restrittivo dell'iniziativa economica privata al fine di fronteggiare un rischio solo potenziale ed in seguito dimostratosi non particolarmente grave, è stata esclusa proprio sulla base del principio di precauzione così come interpretato dalla costante giurisprudenza della Corte di Giustizia¹⁷⁷.

4. La responsabilità civile della Pubblica Amministrazione tra peculiarità delle singole fattispecie e individuazione di regole comuni.

Il problema della responsabilità civile della Pubblica Amministrazione nell'ambito delle attività funzionali ad assicurare un elevato livello di protezione della salute emerge in una vastissima gamma di ipotesi caratterizzate da proprie peculiarità ma anche da significativi elementi comuni. Proprio valorizzando quest'ultimo profilo appare opportuno operare una ricognizione tesa ad individuare regole e orientamenti giurisprudenziali che costituiscano un nucleo comune a situazioni differenziate e che consentano, al tempo stesso, di assolvere a due funzioni: quella di caratterizzare le fattispecie nelle quali viene in considerazione l'esigenza di tutela della

¹⁷⁷ In questo senso T.A.R. Roma, (Lazio), sez. I, 29 novembre 2004, n. 14477, in *Giurisprudenza italiana*, 2005, 1307, con nota di Poto, *Il mais transgenico davanti al T.A.R. del Lazio*, su cui cfr. *amplius infra* cap. IV, par. 4.3.

salute nell'ambito del più vasto tema della responsabilità civile della Pubblica Amministrazione; in secondo luogo quella di disporre di regole che, in quanto comuni a fattispecie tra loro differenziate, possano costituire un punto di riferimento per l'interprete chiamato a risolvere questioni concernenti la responsabilità civile della Pubblica Amministrazione per omessa o inadeguata attuazione di obblighi funzionali alla tutela della salute delle persone in termini generali e quindi anche in ipotesi diverse ed ulteriori rispetto a quelle oggetto d'indagine.

Muovendo da queste considerazioni appare opportuno concentrare l'attenzione su specifici contesti che possono essere considerati come quelli maggiormente rappresentativi al fine di ricostruire in termini generali i profili della responsabilità civile della Pubblica Amministrazione laddove emerga un'esigenza di conciliare la tutela della salute con le esigenze di efficiente funzionamento del mercato.

Un primo novero di discipline dalle quali scaturiscono articolati doveri di protezione della salute dei consociati in capo alla Pubblica Amministrazione è quello compendiato nel capitolo dedicato alle responsabilità derivanti dall'omessa o inadeguata attività di conservazione del territorio¹⁷⁸. Sotto questo profilo viene in considerazione anzitutto l'attività di gestione del servizio idrico che, come anticipato, rientra tra quelle regolate da una disciplina di derivazione comunitaria (Dir. 98/83/CE), il cui mancato rispetto delimita i confini della responsabilità civile della Pubblica Amministrazione, i cui contorni sono significativamente delineati anche in funzione del principio di precauzione. A testimonianza di quanto poc'anzi osservato, appare particolarmente significativo che la giurisprudenza presa in esame a tal proposito faccia emergere profili di responsabilità

¹⁷⁸ Cfr. *infra* cap. III.

derivanti dalla mancata attuazione di obblighi imposti a livello comunitario confermando la dimensione sovranazionale del problema e l'ineludibilità di una lettura che abbracci una prospettiva più ampia del diritto interno¹⁷⁹.

Considerazioni analoghe possono essere ribadite anche con riferimento alle discipline in materia di conservazione del territorio e, in particolare, a quelle che regolano la Valutazione Ambientale Strategica (VAS), nelle quali è dato riscontrare la presenza del principio di precauzione e un'interazione tra mancata attuazione degli obblighi scaturenti dal diritto comunitario e responsabilità civile della Pubblica Amministrazione¹⁸⁰.

L'individuazione di regole comuni alle diverse fattispecie appena menzionate consente di indagare un ambito ulteriore e, segnatamente, quello nel quale la Pubblica Amministrazione interviene al fine di prevenire i danni derivanti da calamità naturali e di limitare le loro conseguenze, che si caratterizza per una disciplina particolarmente frammentaria e in gran parte di derivazione eminentemente nazionale nella quale talvolta non è dato riscontrare disposizioni ispirate al principio di precauzione. Proprio in un simile ambito risulta particolarmente utile l'applicazione di principi e regole giurisprudenziali ricavati dalla lettura sistematica di contesti nei quali, al contrario, l'azione della Pubblica Amministrazione è governata da articolate discipline funzionali a garantire la protezione dei consociati anche a fronte di rischi solo potenziali¹⁸¹.

Da ultimo, anche la responsabilità della Pubblica Amministrazione derivante dall'omessa o difettosa

¹⁷⁹ Cfr. *infra* cap. III, par. 2 ss.

¹⁸⁰ Cfr. *infra* cap. III, par. 3 ss.

¹⁸¹ Cfr. *infra* cap. III, par. 5 ss.

manutenzione della rete stradale si presenta, in prima approssimazione, come una questione tradizionale e sviluppatasi in una dimensione meramente nazionale, la quale, tuttavia, presenta elementi d'incertezza interpretativa che potrebbero essere suscettibili di trovare soluzioni innovative laddove si adotti una prospettiva in ragione della quale il principio di precauzione venga considerato alla stregua di un principio fondamentale dell'ordinamento da applicarsi anche nelle materie in cui il diritto positivo non lo richiami espressamente¹⁸².

Il metodo di analisi appena descritto è stato oggetto di ulteriore applicazione anche con riferimento alle questioni trattate nel capitolo dedicato alla responsabilità civile della Pubblica Amministrazione laddove essa assuma il ruolo di garante della tutela della persona rispetto alle minacce derivanti dallo svolgimento di attività indispensabili¹⁸³.

Anche in questo ambito, infatti, le fattispecie nelle quali emerge il problema della responsabilità civile della Pubblica Amministrazione per lo svolgimento di attività funzionali a conciliare la tutela della salute e le esigenze di mercato sono regolate da articolate discipline nazionali di derivazione comunitaria, diffusamente permeate dal principio di precauzione che devono necessariamente essere osservate in una prospettiva che tenga in considerazione anche gli orientamenti espressi dalla Corte di Giustizia. Sotto questo profilo un emblematico riscontro circa la sussistenza di regole comuni che confermano la loro validità in contesti differenziati si rinviene ponendo a confronto le decisioni che hanno sancito la responsabilità della Pubblica Amministrazione per omessa o inappropriata vigilanza sulla sicurezza degli emoderivati e dei vaccini ed hanno fatto leva sul

¹⁸² Cfr. *infra* cap. III, par. 6 ss.

¹⁸³ Cfr. *infra* cap. IV.

principio di precauzione al fine di integrare l'elemento soggettivo della colpa richiesto *ex art. 2043 c.c.*¹⁸⁴ e quelle che, in materia di sicurezza alimentare, hanno negato la responsabilità civile della Pubblica Amministrazione escludendo che fosse ravvisabile l'elemento della colpa laddove - proprio in applicazione del medesimo principio di precauzione - erano stati adottati provvedimenti restrittivi dell'iniziativa economica privata in ragione di situazioni di pericolo solamente potenziale¹⁸⁵. Importanti indicazioni di carattere generale relative all'influsso che il principio di precauzione esercita sul sistema della responsabilità civile possono essere tratte anche dall'analisi della casistica giurisprudenziale in materia di esposizione ai campi elettromagnetici¹⁸⁶.

Similmente a quanto osservato con riferimento alle questioni trattate nel capitolo III, anche le regole e gli orientamenti giurisprudenziali che possono essere ricavate dall'analisi dei contesti maggiormente rappresentativi in cui è presente una legislazione di derivazione comunitaria ispirata al principio di precauzione possono rivestire una significativa utilità allorché si ponga il problema della responsabilità della Pubblica Amministrazione per omessa adozione di misure di sicurezza in ambiti regolati da discipline meramente nazionali come, ad esempio, nelle ipotesi dei danni patiti dai militari esposti all'uranio impoverito¹⁸⁷. La casistica giurisprudenziale in argomento, infatti, fa emergere una condivisibile attenzione ai

¹⁸⁴ Cass. 27 aprile 2011, n. 9406, in *Giurisprudenza italiana*, 2012, 541, con nota di Rizzuti, *Il problema dei danni da vaccinazione obbligatoria*, su cui cfr. *amplius infra* cap. IV, par. 3.1.

¹⁸⁵ Sul punto T.A.R. Roma, (Lazio), sez. I, 29 novembre 2004, n. 14477, cit., su cui cfr. *amplius infra* cap. IV, par. 4.3.

¹⁸⁶ Cfr. *amplius infra* cap. IV, par. 5 ss.

¹⁸⁷ Cfr. *amplius infra* cap. IV, par. 6.

principi emersi nelle discipline di derivazione comunitaria ed elaborati dalla Corte di Giustizia, i quali sembrano assumere una portata generale e quindi un'applicazione che - con specifico riferimento alle fattispecie nelle quali viene in considerazione l'esigenza di tutela della salute delle persone - travalica le specifiche materie nelle quali vengono esplicitamente enunciati per espandersi al sistema della responsabilità civile nel suo complesso.

Capitolo III

RESPONSABILITÀ CIVILE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE PER OMESSA O INADEGUATA ATTIVITÀ DI CONSERVAZIONE DEL TERRITORIO

Sommario: 1. Premesse. - 2. Gestione del servizio idrico e responsabilità civile della Pubblica Amministrazione tra precauzione, prevenzione e risarcimento. - 2.1. Gli *standard* sulla sicurezza delle acque destinate ad uso umano. La Dir. 98/83/CE e la sua attuazione in Italia. - 2.2. La responsabilità civile della Pubblica Amministrazione per omessa adozione di misure di prevenzione. - 2.3. I danni risarcibili ed il controverso «danno da paura di ammalarsi». - 3. La prevenzione degli eventi catastrofali, pianificazione territoriale e responsabilità civile della Pubblica Amministrazione. - 3.1. La Valutazione Ambientale Strategica (VAS), il principio di precauzione e la responsabilità civile della Pubblica Amministrazione. - 3.2. La VAS tra diritto europeo e diritto interno. - 3.3. La responsabilità civile della Pubblica Amministrazione tra violazione del principio di precauzione e mancata attuazione degli obblighi scaturenti dal diritto comunitario. - 4. Le calamità naturali, il sistema di regole preventive e la responsabilità civile della Pubblica Amministrazione. - 5. I doveri di protezione della Pubblica Amministrazione e le funzioni della Protezione Civile. - 5.1. La responsabilità della Protezione Civile per omessa o inadeguata informazione: il caso L'Aquila. - 5.2. La legislazione antisismica. - 5.3. L'adeguamento delle norme antisismiche tra studi scientifici e principio di precauzione. - 6. Responsabilità della Pubblica Amministrazione per la gestione della rete stradale. Le nuove prospettive di applicazione dell'art. 2051 c.c. - 6.1. Segue. I lavori di manutenzione stradale come attività pericolosa soggetta all'art. 2050 c.c.

1. Premesse.

L'analisi dei contesti nei quali la responsabilità civile della Pubblica Amministrazione viene in considerazione sotto lo specifico punto di vista dell'individuazione di un ragionevole punto di equilibrio tra tutela del diritto fondamentale alla salute e salvaguardia della iniziativa economica privata suggerisce di concentrare l'attenzione su questioni che, seppure tra loro differenziate, appaiono connesse da un unico filo conduttore che consiste nella conservazione di un ambiente, un territorio e di strutture pubbliche capaci di garantire un elevato grado di salubrità, sicurezza ed affidamento ai consociati. Così l'analisi della disciplina che delinea le caratteristiche delle acque destinate ad uso umano e dei doveri di controllo e informazione gravanti sulla Pubblica Amministrazione consente di delimitare la responsabilità civile di quest'ultima per i danni cagionati ai privati che non abbiano potuto disporre di acque conformi agli *standard* di sicurezza legislativi. Anche l'articolata legislazione funzionale a garantire la tutela dell'ambiente e la conservazione del territorio¹⁸⁸, nonché la sicurezza degli edifici in caso di eventi sismici costituisce un significativo punto di osservazione dal quale muover al fine di ricostruire i lineamenti della responsabilità della Pubblica Amministrazione. La legislazione

¹⁸⁸ Sul governo del territorio quale funzione assolta dalla Pubblica Amministrazione si veda Napolitano, *Le Funzioni*, in *Istituzioni di diritto amministrativo*, a cura di Cassese, V ed., Milano, 2015, 49, il quale osserva come questa materia sia oggetto di una disciplina prevalentemente nazionale e, al tempo stesso, si integri con le questioni legate alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema che, invece, appaiono necessariamente condizionate da una dimensione attenta allo "sviluppo di politiche comunitarie affidate a un insieme di interventi complessi e articolati". Si veda inoltre F. e G. Garri, *La responsabilità civile della pubblica amministrazione*, Milano, 2007, 493.

in materia di pianificazione territoriale¹⁸⁹, infatti, ha introdotto stringenti discipline tese a conseguire una conservazione del territorio e una regolamentazione delle opere su di esso edificate, il cui mancato rispetto si risolve non di rado in un obbligo risarcitorio *ex art. 2043 c.c.*¹⁹⁰. Proprio in questo ambito assume particolare rilievo la sorveglianza svolta dalla Pubblica Amministrazione sul rispetto della legislazione antisismica, nonché le articolate attività funzionali alla prevenzione e limitazione dei danni prodottisi in conseguenza di calamità naturali¹⁹¹.

In questa prospettiva l'indagine si sofferma sul dovere della Pubblica Amministrazione di effettuare una pianificazione del

¹⁸⁹ In argomento si veda Gallo, *La tutela amministrativa del suolo, dell'aria e dell'acqua*, in *Agricoltura e "beni comuni". Atti del Convegno IDAIC. Lucera-Foggia, 27-28 ottobre 2011*, a cura di Germanò e Vitti, Milano, 2012, 43; Carmignani, *La tutela del suolo*, *ivi*, 57. Sul punto cfr. *amplius infra* cap. III, par. 7.

¹⁹⁰ Corso, *La valutazione del rischio ambientale*, *cit.*, 166, soffermandosi sulla legislazione antisismica osserva che "il terremoto è un evento naturale. Ma sulle sue conseguenze sulle dimensioni del danno influisce il comportamento umano". In termini più generale l'A. afferma che il principio di precauzione "ha una stretta relazione con il rischio ambientale".

¹⁹¹ In argomento v. Barone, *Pianificazione territoriale e principio di precauzione*, in *Trattato di diritto dell'ambiente*, diretto da Dell'Anno e Picozza, III, Padova, 2015, 27; Capuzza, *La gestione amministrativa del rischio ambientale*, *ivi*, 53; Sandulli, *Effettività e semplificazioni nel governo del territorio: spunti problematici*, in *Diritto amministrativo*, 2003, 507-529; Marino, Licciardello e Barone, *L'uso del territorio*, Milano, 2004, 1-29; Stella Richter, *I principi del diritto urbanistico*, Milano, 2002, 4-5 e 22-23; Licciardello, *Profili giuridici dell'uso del territorio*, Torino, 2002; Tucci, *Programmazione amministrativa e pianificazione del territorio*, Torino, 2003; Portaluri, *Poteri urbanistici e principio di pianificazione*, Napoli, 2003.

Cfr. *infra* cap. III, par. 7.

territorio ed un'opera di conservazione dello stesso che consenta di limitare nella massima misura possibile l'insorgenza di eventi dannosi. Entro questo ambito s'iscrive anche il diverso problema della manutenzione della rete stradale e della conseguente responsabilità della Pubblica Amministrazione che scaturisca laddove gli utenti del servizio stradale subiscano danni in conseguenza delle non ottimali condizioni di conservazione delle strutture¹⁹².

Anche in questo caso, similmente a quanto osservato riguardo agli ambiti di indagine cui si è fatto cenno in precedenza, si può affermare che la configurabilità di una responsabilità civile conseguente alla violazione di doveri imposti dalla Pubblica Amministrazione costituisce un approdo conseguito in tempi relativamente recenti. Così, ad esempio, una norma tipica della responsabilità civile quale l'art. 2051 c.c.¹⁹³, concepita con la

¹⁹² F. e G. Garri, *La responsabilità civile della pubblica amministrazione*, cit., 714.

¹⁹³ In argomento si vedano Alpa, *La responsabilità civile. Parte generale*, cit., 744, il quale osserva che è ormai consolidato l'orientamento secondo cui la Pubblica Amministrazione è responsabile ex art. 2051 c.c. per i danni cagionati dalla carente manutenzione della rete stradale; Franzoni, *L'illecito, Trattato della responsabilità civile*, cit., 451 ss. e, in part. 479, ove viene operata una distinzione tra il consolidato orientamento secondo cui la Pubblica Amministrazione risponde per i danni derivanti dalle insidie presenti sul manto stradale e altre fattispecie nelle quali è sovente esclusa la responsabilità della Pubblica Amministrazione per i danni scaturenti da beni demaniali. Con riferimento a quest'ultima ipotesi l'A. indica un precedente nel quale è stata esclusa la responsabilità della Pubblica Amministrazione per i danni arrecati ad autovetture parcheggiate in prossimità di piante ad alto fusto danneggiate da un'abbondante nevicata (Giudice di pace di Jesi 30 luglio 1999, in *Archivio della circolazione*, 1999, 811); Balucani, *Condotta omissiva dell'ente pubblico e prevedibilità dell'evento dannoso nella responsabilità ex art. 2051 c.c.: due casi a confronto*, in *La responsabilità*

finalità di imputare al proprietario della cosa pericolosa i costi derivanti dagli eventi dannosi da questa provocati, ha trovato solo a partire dalla fine degli anni Novanta un ambito di applicazione tanto ampio quanto difficilmente prevedibile pochi anni addietro, allorché la giurisprudenza ha fondato proprio su questa previsione la responsabilità civile della Pubblica Amministrazione per i danni subiti dagli utenti della strada oggetto di una manutenzione carente¹⁹⁴.

civile, 2012, 522; Cerchia, *Art. 2051 c.c. e «stato dei luoghi» - Ci si è dimenticati di qualcosa?*, in *Danno e responsabilità*, 2012, 1049; Nocco, *Conferme della cassazione sulla responsabilità oggettiva della pubblica amministrazione per danni da cose in custodia*, in *Diritto ed economia dell'assicurazione*, 2011, 1127; Ciacca, *La responsabilità civile della pubblica amministrazione per il danno causato dalle cose in custodia*, in *La responsabilità civile*, 2011, 301; Severi, *La condotta del custode nella fattispecie di responsabilità di cui all'art. 2051 c.c.*, in *La responsabilità civile*, 2011, 1469; Galgano, *I fatti illeciti*, Padova, 2008, 120 ss.; Torrente e Schlesinger, *Manuale di diritto privato*, a cura di Anelli e Granelli, Milano, 2015, 926 ss.; Patti, *La responsabilità extracontrattuale e l'arricchimento senza causa*, in *Diritto privato*, a cura di Patti, Padova, 2016, 815.

¹⁹⁴ In argomento si veda Cass. 20 settembre 2006, n. 20328, in *Il Corriere Giuridico*, 2006, 16451, con nota di Carbone, *Responsabilità civile - responsabilità della Pubblica Amministrazione*; Cass. 19 novembre 2004, n. 21894, in *Il Corriere Giuridico*, 2005, 1409, con nota di Conte, *Obbligazioni di mezzo ed obbligazioni di risultato nella responsabilità civile dell'avvocato e riflessioni sulla nozione di "colpa lieve"*; Cass. 2 aprile 2004, n. 6516, in *La Responsabilità Civile*, 2004, 30, con nota di Calcaterra, *Responsabilità della P.A. per omessa manutenzione stradale e comportamento colposo dell'utente*; Cass. 22 ottobre 2003, n. 15789, in *Foro Italiano*, 2004, 1, 2182. Cfr. *amplius infra* cap. III, par. 11.

2. Gestione del servizio idrico e responsabilità civile della Pubblica Amministrazione tra precauzione, prevenzione e risarcimento.

L'esigenza sempre più avvertita di individuare un convincente equilibrio tra le istanze di tutela della salute e quelle di efficiente funzionamento del mercato e promozione delle attività economiche costituisce un problema che interessa molteplici settori del diritto civile e, in particolare, quello della responsabilità civile per i danni cagionati dall'esercizio di attività indispensabili¹⁹⁵. In questo ambito rientra sicuramente la specifica questione concernente l'erogazione dell'acqua potabile nella quale emergono sia l'esigenza di garantire la più larga diffusione possibile di un bene indispensabile a tutti gli strati della popolazione, sia quella di assicurarne un elevato livello qualitativo in termini di sicurezza e salubrità¹⁹⁶.

¹⁹⁵ Beck, *La società del rischio: verso una seconda modernità*, cit., 84-92; Calabresi, *Costo degli incidenti e responsabilità civile. Analisi economico-giuridica*, Milano, 2015, ristampa inalterata con Presentazione di Al Mureden, «Costo degli incidenti e responsabilità civile» quarant'anni dopo. *Attualità e nuove prospettive dell'analisi economico-giuridica di Guido Calabresi*.

¹⁹⁶ In proposito v. Planchenstainer, *Arsenico e vecchi acquedotti: la responsabilità della P.A. per la fornitura di acqua potabile non a norma*, in *Danno e responsabilità*, 2012, 1081; Venturi, *L'acqua potabile all'arsenico è un problema sanitario grave, non solo italiano. Conoscerlo e debellarlo è un imperativo imminente*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 2011, 519; Gratani, *Diritto all'acqua potabile e alle misure igienico-sanitarie*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2011, 339; Olmo, *Costi di produzione ed erogazione di acqua potabile. Una proposta di analisi dell'efficienza*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2011, 178; Arzu e Briant, *Per un bicchiere di acqua potabile...*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1993, 965.

La cruciale rilevanza assunta dalla fruibilità dell'acqua potabile, del resto, è alla base della scelta di politica del diritto in virtù della quale la gestione della rete idrica è riservata allo Stato¹⁹⁷. Proprio in quest'ottica, autorevoli dottrine hanno ricondotto la disponibilità di acqua potabile alla categoria dei cosiddetti «beni comuni», ossia di quei beni che, costituendo strumenti indispensabili ai fini della piena attuazione dei diritti fondamentali della persona, dovrebbero essere governati da una disciplina particolarmente attenta a consentirne il più largo accesso possibile a tutti i consociati¹⁹⁸.

¹⁹⁷ Sulla disciplina pubblicistica dei servizi di fornitura ed erogazione di acqua potabile si veda Fiorito, *I servizi idrici a dieci anni dalla riforma*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2004, 686 ss., che descrive lo scenario normativo formatosi successivamente alla c.d. legge Galli (legge 5 gennaio 1994, n. 36) e mette in luce come i servizi idrici presentino particolarità che li rendono diversi dagli altri servizi pubblici locali, di modo che «non sempre è possibile applicare i principi di liberalizzazione, privatizzazione e regolazione». In particolare l'A. dimostra efficacemente che non è possibile «applicare automaticamente ai servizi idrici i principi e la disciplina che regolano gli altri servizi pubblici»

¹⁹⁸ Sulla nozione di beni comuni si veda Rodotà, *Il terribile diritto. Sulla proprietà privata e i beni comuni*, Bologna, 2013, 474-480, ove, anche in una prospettiva storica, l'utilizzo dell'acqua viene indicato come uno dei più emblematici esempi di bene comune, ossia di «strumento» funzionale al mantenimento della coesione sociale e al pieno sviluppo della persona.

Si vedano inoltre Marella e Rodotà, *Oltre il pubblico e il privato: per un diritto dei beni comuni*, Verona, 2012, *passim*; Marella e Rigo, *Le cliniche legali, i beni comuni e la globalizzazione dei modelli di accesso alla giustizia e di lawyering*, in *Rivista critica del diritto privato*, 2015, 537; Irti, *L'acqua tra beni comuni e concessioni*, in *Diritto e società*, 2013, 381; Carota, *Dai beni pubblici ai beni comuni*, in *Contratto e Impresa*, 2016, 105; Bonetti, *I beni comuni nell'ordinamento giuridico italiano tra "mito" e "realtà"*, in *Aedon*, 2013, 8. Per un'ampia e documentata analisi della gestione delle risorse idriche e del loro inquadramento nella teoria dei beni comuni

Il punto di equilibrio tra i valori indicati è stato raggiunto da un'articolata disciplina introdotta dal legislatore dell'Unione Europea ad opera della Dir. 98/83/CE, recepita dal legislatore nazionale mediante il d.lgs. 2 febbraio 2001, n. 31¹⁹⁹. L'introduzione di tale disciplina nel nostro ordinamento ha portato con sé l'esigenza di un adeguamento ai rigorosi parametri in essa delineati e, più in generale, di una rilettura del sistema della responsabilità civile con particolare riferimento ai profili di responsabilità gravanti sulla pubblica amministrazione.

Il fatto che la disciplina introdotta dal legislatore dell'Unione Europea sia ispirata al principio di precauzione impone di interrogarsi riguardo all'impatto che esso determina sull'intero sistema della responsabilità civile. Proprio in questo quadro

Carapezza Figlia, *Oggettivazione e godimento delle risorse idriche: contributo a una teoria dei beni comuni*, Napoli, 2008; Id., *Tecniche e ideologie nella disciplina delle acque. Dagli "usi di pubblico generale interesse" ai "beni comuni"*, in *Archivio giuridico "Filippo Serafini"*, 2015, 547; Rodotà, *Beni comuni e categorie giuridiche una rivisitazione necessaria*, in *Questione Giustizia*, 2011, 237. Un riferimento all'acqua potabile come bene comune si riscontra anche in Rolli, *Il diritto di abitazione nell'Unione Europea*, in *Contratto e impresa Europa*, 2013, 714.

¹⁹⁹ Per un'illustrazione del quadro normativo precedente l'introduzione del d.lgs. 2 febbraio 2001, n. 31 si veda Butti, *La nuova disciplina sulla tutela delle acque. D.lgs. 11 maggio 1999, n. 152*, in *Diritto dell'ambiente: le discipline di settore*, a cura di Sgubbi e Franzoni, Torino, 2000, 1 ss., in part. 3, ove sono compiutamente ricostruite le fasi che hanno condotto alla formulazione della disciplina entrata in vigore alla fine degli anni Novanta ed anche l'impulso fornito dalla Corte di Giustizia CEE al fine della predisposizione di regole conformi ai principi di tutela della salute enunciati dal legislatore dell'Unione Europea (su questo punto si vedano in particolare le riflessioni dello stesso Butti, *La nuova disciplina sulla tutela delle acque. D.lgs. 11 maggio 1999, n. 152*, cit., 32).

s'inserisce la complessa vicenda giudiziaria nella quale è emerso il problema della responsabilità della Pubblica Amministrazione derivante dalla mancata attuazione di misure necessarie al fine di conseguire un adeguato livello di sicurezza delle acque destinate ad uso umano, in conformità ai parametri previsti dalla legislazione dell'Unione Europea. In quest'ottica appare opportuno indagare in quale misura il principio di precauzione, che informa la legislazione in materia di sicurezza delle acque destinate ad uso umano, possa incidere sulla lettura degli istituti della responsabilità civile, giustificando soluzioni capaci di fornire una tutela risarcitoria a coloro che lamentino di avere fatto uso di acque contenenti elementi tossici e potenzialmente idonei a provocare danni alla salute. Altra questione controversa è rappresentata dalla risarcibilità del cosiddetto «danno da paura di ammalarsi», ossia del pregiudizio derivante dallo stato di ansia e preoccupazione con il quale sono destinati a convivere per un tempo considerevole tutti coloro che abbiano inconsapevolmente utilizzato acque contenenti elementi pericolosi per la salute in concentrazioni considerate nocive dal legislatore.

2.1. Gli *standard* sulla sicurezza delle acque destinate ad uso umano. La Dir. 98/83/CE e la sua attuazione in Italia.

Come anticipato, la questione che si intende esaminare riguarda il problema dell'adeguamento da parte dello Stato italiano ai requisiti di salubrità dell'acqua destinata ad uso umano individuati dal legislatore dell'Unione Europea e recepiti da quello nazionale²⁰⁰.

²⁰⁰ Nell'ambito dei contributi che si sono occupati delle questioni giuridiche in materia di sicurezza delle acque ad uso umano si vedano Planchenstainer, *Arsenico e vecchi acquedotti: la responsabilità della P.A. per la fornitura di*

L'analitica comprensione della vicenda impone di soffermarsi, anzitutto, sulla già richiamata disciplina europea armonizzata della sicurezza delle acque destinate ad uso umano delineata dalla Dir. 98/83/CE e recepita dal legislatore nazionale mediante il d. lgs. 2 febbraio 2001, n. 31. Tale disciplina, dichiaratamente informata al principio di precauzione (che è enunciato in termini generali dall'art. 191 TFUE e, in precedenza, dall'art. 174 TCE)²⁰¹, individua soglie di concentrazione di elementi tossici particolarmente basse e quindi funzionali alle esigenze di tutela della salute umana. Al tempo stesso, valorizzando opportunamente il profilo della realizzabilità economica degli interventi necessari al fine di adeguare la qualità delle acque a parametri così rigorosi, la stessa legislazione dell'Unione Europea, e di conseguenza quella nazionale, prevede la possibilità di conseguire deroghe temporanee, così da poter consentire ai singoli ordinamenti di disporre di un ragionevole lasso di tempo per conseguire il livello di sicurezza delle acque prescritto dalla Dir. 98/83/CE.

Valendosi di questa previsione, lo Stato italiano aveva conseguito ripetutamente l'autorizzazione a derogare ai parametri stabiliti dall'Unione Europea; ciò anche in

acqua potabile non a norma, in *Danno e responsabilità*, 2012, 1081; Venturi, *L'acqua potabile all'arsenico è un problema sanitario grave, non solo italiano. Conoscerlo e debellarlo è un imperativo imminente*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 2011, 519; Gratani, *Diritto all'acqua potabile e alle misure igienico-sanitarie*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2011, 339; Olmo, *Costi di produzione ed erogazione di acqua potabile. Una proposta di analisi dell'efficienza*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2011, 178; Arzu e Briant, *Per un bicchiere di acqua potabile...*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1993, 965.

²⁰¹ Con riferimento all'art. 191 TFUE – in precedenza art. 174 TCE – si veda Montinaro, *Dubbio scientifico e responsabilità civile*, Milano, 2012, XVIII.

considerazione della particolare conformazione geologica che in alcune zone della penisola determina un elevato livello di concentrazione di arsenico nelle acque ed una significativa onerosità delle misure idonee a conseguire livelli di concentrazione di inquinanti conformi alle previsioni legislative. Questa precisazione consente di concludere che per tutto il periodo nel quale la Dir. 98/83/CE e il d. lgs. 2 febbraio 2001, n. 31 erano già in vigore e, al tempo stesso, limitati nella loro portata in ragione della deroga ottenuto dallo Stato italiano, gli utenti del servizio idrico utilizzavano acque che risultavano non conformi ai parametri legali, ma cionondimeno erogate lecitamente in ragione della deroga anzidetta. In altri termini, quindi, nel periodo indicato, la non conformità delle acque agli *standard* legali non costituiva un presupposto in ragione del quale fosse possibile configurare una responsabilità della pubblica amministrazione: la deroga, infatti, escludeva l'illiceità della condotta di quest'ultima²⁰².

²⁰² Sotto questo profilo viene in considerazione l'ampia tematica della responsabilità da atto lecito dannoso che è stata oggetto di approfonditi studi sia per quanto concerne i rapporti che vedono coinvolta la pubblica amministrazione, sia per quanto riguarda rapporti di natura strettamente privatistica. In argomento si segnala un risalente contributo monografico (Torregrossa, *Il problema della responsabilità da atto lecito*, Milano, 1964, in part. 71 ss. per quanto riguarda l'attività della pubblica amministrazione e pag. 128 ss. per quanto concerne i rapporti tra privati) ed uno più recente [Buonauro, *Responsabilità da atto lecito dannoso*, cit., il quale indaga il tema nella prospettiva del diritto civile (pag. 185 ss.), del diritto costituzionale (pag. 351 ss.) e del diritto amministrativo (pag. 415 ss.)] testimoniando l'attualità della tematica nel sistema attuale. Il problema della risarcibilità dei danni scaturenti da attività lecite è stato affrontato di recente anche nella particolare prospettiva della responsabilità civile del produttore per i danni cagionati da prodotti conformi agli *standard* legislativi (Al Mureden, *Il danno da «prodotto conforme». Le soluzioni europee e*

Solo a partire dal momento in cui la Commissione Europea ha assunto la decisione di non concedere ulteriori proroghe al rispetto da parte dell'Italia della Dir. 98/83/CE e ha paventato l'apertura di una procedura di infrazione, l'erogazione dell'acqua non conforme agli *standard* legislativi armonizzati ha assunto caratteri d'illiceità. Il mancato rinnovo della proroga può essere osservato come l'esito di una complessa procedura nella quale è possibile cogliere la portata del principio di precauzione. L'applicazione di tale principio risulta chiaramente percepibile laddove lo *Scientific Committee on Health and Environmental Risks* (SCHER)²⁰³ aveva messo in dubbio la sussistenza di reali rischi sanitari determinati da concentrazioni di arsenico nell'acqua destinata al consumo umano; esso, in altre parole, sosteneva che sulla base delle evidenze scientifiche presenti al momento in cui la valutazione fu effettuata non fosse possibile stabilire con certezza un nesso causale tra l'utilizzo di acque contenenti elevati livelli di arsenico e l'insorgere di determinate patologie. D'altro canto la Commissione Europea, attribuendo rilievo ad altri studi scientifici, riteneva che quegli stessi livelli

statunitensi nella prospettiva del «Transatlantic Trade and Investment Partnership» (T.T.I.P.), cit., 388). Sulla responsabilità del produttore v. Ponzanelli, La responsabilità del produttore tra legge speciale e Codice civile, in Il danno da prodotti in Italia, Austria, Repubblica federale di Germania, Svizzera, a cura di Patti, Padova, 1990, 28. Sull'ingiustizia del danno come “qualificazione di rilevanza” del danno stesso si vedano le riflessioni di Castronovo, La nuova responsabilità civile, cit., 45 ss.

²⁰³ Lo *Scientific Committee on Health and Environmental Risks* (SCHER) è stato istituito dall'Unione Europea al fine di monitorare i fattori di rischio per la salute umana e per l'ambiente. Per un'illustrazione analitica delle sue funzioni si rinvia al sito ufficiale della Commissione Europea (http://ec.europa.eu/health/scientific_committees/environmental_risks/index_en.htm).

di arsenico dovessero considerarsi fonte di un potenziale pericolo per la salute e che, pertanto, in applicazione del principio di precauzione, non fosse possibile, in presenza di una situazione di non completa certezza scientifica, concedere deroghe ulteriori.

In definitiva, quindi, è possibile affermare che la mancata rinnovazione della deroga richiesta dallo Stato italiano alla Commissione Europea sia stata negata proprio in applicazione del principio di precauzione²⁰⁴.

La decisione della Commissione Europea che – in virtù del principio di precauzione – ha escluso la configurabilità di ulteriori proroghe, ha segnato il momento a partire dal quale

²⁰⁴ La bibliografia in materia di principio di precauzione è assai estesa. Tra i contributi di maggior rilievo si segnalano Busnelli, *Il principio di precauzione e l'impiego di biotecnologie in agricoltura*, cit., 115 ss.; Arbour, *A proposito della nebulosa. Principio di precauzione – responsabilità civile*, in *Liber amicorum per Francesco D. Busnelli. Il diritto civile tra principi e regole*, Milano, 2008, I, 513; Del Prato, *Il principio di precauzione nel diritto privato: spunti*, ivi, 545; De Leonardis, *Il principio di precauzione nell'amministrazione del rischio*, Milano, 2005; Nanna, *Principio di precauzione e lesione da radiazioni non ionizzanti*, cit.; Izzo, *La precauzione nella responsabilità civile*, Padova, 2004; Marini, *Il principio di precauzione nel diritto internazionale e comunitario: disciplina del commercio di organismi geneticamente modificati e profili di sicurezza alimentare*, Padova, 2004; Galasso, *Il principio di precauzione nella disciplina degli OGM*, Torino, 2007; Sollini, *Il principio di precauzione nella disciplina comunitaria della sicurezza alimentare*, cit. Per un'applicazione concreta del principio di precauzione nel contesto della sicurezza alimentare e, in particolare, dell'utilizzo delle nanotecnologie in agricoltura si veda, da ultimo, Marvin, Bouwmeester, Kleter, Frewer, Wentholt, *Evolving Best Practice in Governance Policy-Developing Consumer Confidence in Risk Analysis Applied to Emerging Technologies*, cit., 286-287, nel quale vengono illustrati i più recenti sviluppi in materia di *risk analysis* e *risk assessment* elaborati dallo *Steering Committee* della Commissione Europea.

quella stessa acqua – che nel periodo di vigenza della deroga poteva considerarsi erogata legalmente – ha assunto una non conformità ai parametri legali che non trovava più alcuna giustificazione. Le caratteristiche dell'acqua non conformi a quelle indicate dalla Direttiva europea e la mancata rinnovazione della deroga hanno così determinato il sorgere in capo alla pubblica amministrazione nazionale di un dovere di informazione dei cittadini funzionale a ridurre i rischi legati all'utilizzo dell'acqua e di un obbligo di predisposizione di piani di azione, idonei a riportare le condizioni microbiologiche della stessa a livelli coincidenti con quelli indicati dal legislatore.

Su questa problematica è intervenuta una pronuncia del Tar del Lazio che involge rilevanti questioni civilistiche soprattutto con riferimento alla responsabilità della pubblica amministrazione per mancata adozione di tutte le misure necessarie al fine di tutelare la salute degli utenti del servizio idrico nel periodo successivo al mancato rinnovo della deroga²⁰⁵. In particolare si è posto il problema del risarcimento dei danni causalmente riconducibili alla mancata attuazione di obblighi legali funzionali alla protezione degli utenti ed alla carente informazione riguardo a potenziali rischi per la salute connessi all'impiego di acque contenenti sostanze tossiche²⁰⁶.

²⁰⁵ Tar Lazio 20 gennaio 2012, n. 668, in *Danno e responsabilità*, 2012, 1081, con nota di Planchenstainer, *Arsenico e vecchi acquedotti: la responsabilità della P.A. per la fornitura di acqua potabile non a norma*.

²⁰⁶ Sulle complesse questioni che si pongono con riferimento all'inquinamento dell'acqua potabile ed alla elevata concentrazione di arsenico v. Gratani, *L'acqua potabile all'arsenico è un problema sanitario grave, non solo italiano. Conoscerlo e debellarlo è un imperativo imminente*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2011, 339, la quale fornisce un interessante quadro della legislazione europea e statunitense.

2.2. La responsabilità civile della Pubblica Amministrazione per omessa adozione di misure di prevenzione.

Come anticipato, i profili di responsabilità in capo alla pubblica amministrazione si ravvisano laddove, a fronte della mancata rinnovazione della deroga al rispetto degli *standard* di sicurezza armonizzati previsti dalla Dir. 98/83/CE, recepita dal legislatore nazionale mediante il d.lgs. 2 febbraio 2001, n. 31, le amministrazioni centrali dello Stato hanno assunto un atteggiamento di inerzia e ritardo a causa del quale gli utenti sono rimasti per oltre due settimane in una situazione di disagio e di preoccupazione. Disagio determinato dall'interruzione del servizio idrico ²⁰⁷ e preoccupazione causata dalla conseguita consapevolezza di avere utilizzato acque fortemente contaminate, con la conseguenza di rimanere esposti per un lungo periodo al rischio di sviluppare patologie correlate all'assunzione delle sostanze contenute nell'acqua.

Per quanto riguarda il periodo coperto dalla deroga, come osservato, non è stato ravvisato alcun illecito da parte della pubblica amministrazione. Essa, infatti, ha agito nel rispetto della legge che governava la sicurezza delle acque e che, proprio nell'ottica di contemperare la tutela del diritto alla salute e la sostenibilità economica delle misure necessarie a tal fine, prevedeva congrui periodi di deroga. La motivazione chiarisce che in questa specifica fase nemmeno il principio di precauzione può essere addotto per giustificare la presenza di obblighi

²⁰⁷ Sul problema dell'interruzione della fornitura di acqua potabile e della conseguente risarcibilità dei danni derivanti dal mancato godimento di un servizio essenziale v. Giudice di Pace Nocera Inferiore, 13 luglio 2010, in *L'osservatorio di merito*, a cura di Facci, in *La responsabilità civile*, 2010, 864.

risarcitori in capo alla pubblica amministrazione; infatti la possibilità di una deroga costituisce essa stessa l'espressione di un principio di precauzione a cui il legislatore si è uniformato in modo non incondizionato, ma seguendo il canone della proporzionalità e della compatibilità della predisposizione di misure di tutela della salute anche con l'attuazione di diritti diversi da quest'ultimo²⁰⁸.

Per quanto concerne il periodo successivo alla mancata rinnovazione della deroga, l'omessa adozione di provvedimenti necessari a fronteggiare una situazione di pericolo determinata dalla sopravvenuta non conformità alla legge delle acque ad uso umano ha condotto ad individuare una responsabilità delle Autorità Centrali facenti capo al Ministero della Sanità e dell'Ambiente. Esse, infatti, nell'imminenza della scadenza della deroga, avevano omesso di adottare le misure necessarie per limitare i danni derivanti dalla situazione che si sarebbe verificata di lì a poco a seguito della prevedibile mancata concessione della deroga stessa. Inoltre, una volta non rinnovata la deroga, le amministrazioni avevano provveduto con inescusabile ritardo alla messa in atto di tutti i provvedimenti necessari al fine di minimizzare i rischi connessi all'utilizzo dell'acqua non più a norma e non avevano fornito adeguate informazioni agli utenti. Proprio questa colpevole omissione di misure di protezione da parte della Pubblica Amministrazione costituisce una violazione dei principi di buon andamento, di imparzialità, di efficacia, di pubblicità e di trasparenza che debbono caratterizzare l'azione amministrativa, dalla quale scaturisce un obbligo risarcitorio. Come condivisibilmente osservato, la responsabilità della Pubblica Amministrazione è stata motivata dalla pronuncia del T.A.R. facendo riferimento al

²⁰⁸ Tar Lazio 20 gennaio 2012, n. 668, cit., 1081.

principio di precauzione, che ha assunto la valenza di «clausola generale dell'ordinamento europeo ed interno»²⁰⁹.

2.3. I danni risarcibili ed il controverso «danno da paura di ammalarsi».

Una volta accertata la responsabilità della pubblica amministrazione per le condotte omissive riferite al periodo successivo alla mancata concessione della proroga da parte della Commissione Europea si pone il problema dell'individuazione delle tipologie di danno risarcibile e della quantificazione dei pregiudizi in concreto subiti dagli utenti del servizio idrico.

Per quanto attiene allo specifico problema del risarcimento dei danni non patrimoniali alla salute, vengono in considerazione i pregiudizi subiti a causa dell'aumento del rischio di malattie connesse all'utilizzo di acqua inquinata e della sofferenza patita a seguito dello stato di ansia e di stress determinato dalla consapevolezza di essere stati esposti a fattori di rischio per la salute (c.d. danno da paura di ammalarsi)²¹⁰.

²⁰⁹ Planchenstainer, *Arsenico e vecchi acquedotti: la responsabilità della P.A. per la fornitura di acqua potabile non a norma*, cit., 1081.

²¹⁰ Il danno da paura di ammalarsi ha trovato riconoscimento in diversi precedenti di merito e di legittimità. La *leading decision* in questo senso può essere individuata nella decisione delle Sezioni Unite originata dall'incidente di Seveso, ove è stato ritenuto risarcibile il danno morale soggettivo lamentato da coloro che avevano subito un turbamento psichico (non tradottosi in malattia) a causa dell'esposizione a sostanze inquinanti ed alle conseguenti limitazioni del normale svolgimento della loro vita (Cass., sez. un., 21 febbraio 2002, n. 2515, in *Danno e responsabilità*, 2002, 499, con nota di Ponzanelli, *Una «nuova» stagione del danno non patrimoniale? Le Sezioni Unite e il caso Seveso*; Al Mureden, *La responsabilità per esercizio di attività pericolose a quarant'anni dal caso Seveso*, in *Contratto*

Con riferimento al danno biologico e al danno morale soggettivo viene assunta una decisione che tende a sfumare una distinzione, peraltro compiutamente delineata nel diritto vivente. Nel caso di specie, infatti, il Giudice amministrativo ha ritenuto che il danno non patrimoniale comprendesse tanto il danno biologico in senso stretto quanto il danno morale inteso come turbamento dello stato d'animo portatore di pregiudizi esistenziali. Con riferimento al danno biologico è stato rilevato che nel caso di specie sarebbe risultato impossibile stabilire se gli utenti del

e Impresa, 2016, 647). In seguito il danno da paura di ammalarsi è stato riconosciuto da Cass. 17 dicembre 2009, n. 26516, in *Danno e responsabilità*, 2011, 57, con nota di Monateri, *La Cassazione e i danni del fumo: evitare un ennesimo «isolamento» italiano*; in *Il Corriere giuridico*, 2010, 488, con nota di Ponzanelli, *La produzione di sigarette è attività pericolosa, con riferimento ai danni da fumo*; Cass. 13 maggio 2009, n. 11059, in *La responsabilità civile*, 2009, 658, con nota di Facci, *L'osservatorio delle Corti Superiori, con riferimento ad un'ipotesi di responsabilità per disastro ambientale*; Cass., Sez. Un., 15 gennaio 2009, n. 794, in *Responsabilità civile e previdenza*, 2009, 793, con nota di Buffone, *La dicitura «light» è ingannevole: risarcibili i danni al consumatore di sigarette*. Nella giurisprudenza di merito v. App. Torino 9 luglio 2012, in *Foro italiano*, 2012, I, 3170, nella cui motivazione si legge che “è risarcibile il pregiudizio non patrimoniale asseritamente derivante dall'esposizione ad immissioni acustiche intollerabili, anche nel caso in cui la lesione ad un diritto inviolabile della persona costituzionalmente garantito, quale il diritto alla salute, sia rappresentata dal disagio psico-fisico e dalla paura di ammalarsi”. Al riguardo occorre osservare che il danno da paura di ammalarsi può essere risarcito entro limiti assai ristretti qualora si tenga conto delle indicazioni contenute in Cass., Sez. Un., 11 novembre 2008, n. 26975, in *Danno e responsabilità*, 2009, 19, con nota di Landini, *Le SS. UU. fanno il punto sul «danno non patrimoniale», che ha identificato il danno non patrimoniale di cui all'art. 2059 c.c. come lesivo di interessi inerenti la persona e protetti dalla Carta costituzionale*.

Cfr. *amplius infra* cap. III, par. 2.3.

servizio idrico avessero effettivamente subito un danno alla salute. Questa considerazione, del resto, si basa sul rilievo secondo cui l'esposizione alle sostanze tossiche contenute nell'acqua può condurre all'insorgere di patologie caratterizzate da lunghi tempi di latenza, di guisa che risulta impossibile dimostrare un pregiudizio attuale al momento in cui venga avanzata la richiesta di risarcimento del danno. È innegabile, tuttavia, la sussistenza di un pregiudizio subito da chi, verosimilmente, sarà obbligato a convivere con la paura e la preoccupazione degli effetti a lungo termine ricollegabili all'esposizione ad acque inquinate. Con una motivazione sotto alcuni profili non pienamente coerente con gli orientamenti consolidati nella giurisprudenza di legittimità ²¹¹, la pronuncia del Tar ha stabilito che, nel caso di specie, sussisteva un danno non patrimoniale complessivamente risarcibile a titolo di danno biologico, morale ed esistenziale, consistente nell'aumento di probabilità di contrarre gravi malattie nel futuro e nello stress psicofisico per le alterazioni delle proprie abitudini. Tale soluzione, supportata anche dal riferimento al principio di precauzione, ha condotto ad una liquidazione equitativa del danno non patrimoniale nella misura di cento Euro per ciascun danneggiato.

A questo riguardo occorre notare che la propensione della giurisprudenza a risarcire un danno conseguente alla paura di ammalarsi determinata dalla prolungata esposizione a fattori di

²¹¹ Cass., Sez. Un., 11 novembre 2008, nn. 26972, 26973, 26974, 26975, con nota di Franzoni, *Il danno non patrimoniale del diritto vivente*, in *Il Corriere giuridico*, 2009, 4 ss.; Ponzanelli, *Il danno non patrimoniale dopo le sezioni unite tra giurisprudenza, interventi legislativi e nuove tabelle*, cit., 4; Simone, *La riscrittura del danno non patrimoniale: il declino del danno esistenziale, e l'ascesa del danno morale*, ivi, 9; Bonaccorsi, «A volte ritornano»: *il danno morale tra diritto vivente e diritto vigente*, ivi, 17.

rischio ha già trovato riconoscimento in altri precedenti²¹². Tale orientamento in realtà è stato oggetto di critica sotto un duplice

²¹² Il danno da paura di ammalarsi ha trovato riconoscimento in diversi precedenti di merito e di legittimità. La *leading decision* in questo senso può essere individuata nella decisione delle Sezioni Unite originata dall'incidente di Seveso, ove è stato ritenuto risarcibile il danno morale soggettivo lamentato da coloro che avevano subito un turbamento psichico (non tradottosi in malattia) a causa dell'esposizione a sostanze inquinanti ed alle conseguenti limitazioni del normale svolgimento della loro vita (Cass., Sez. Un., 21 febbraio 2002, n. 2515, in *Danno e responsabilità*, 2002, 499, con nota di Ponzanelli, *Una «nuova» stagione del danno non patrimoniale? Le Sezioni Unite e il caso Seveso*; Al Mureden, *La responsabilità per esercizio di attività pericolose a quarant'anni dal caso Seveso*, in *Contratto e Impresa*, 2016, 647). In seguito il danno da paura di ammalarsi è stato riconosciuto da Cass. 17 dicembre 2009, n. 26516, in *Danno e responsabilità*, 2011, 57, con nota di Monateri, *La Cassazione e i danni del fumo: evitare un ennesimo «isolamento» italiano*; in *Il Corriere giuridico*, 2010, 488, con nota di Ponzanelli, *La produzione di sigarette è attività pericolosa, con riferimento ai danni da fumo*; Cass. 13 maggio 2009, n. 11059, in *La responsabilità civile*, 2009, 658, con nota di FACCI, *L'osservatorio delle Corti Superiori, con riferimento ad un'ipotesi di responsabilità per disastro ambientale*; Cass., Sez. Un., 15 gennaio 2009, n. 794, in *Responsabilità civile e previdenza*, 2009, 793, con nota di Buffone, *La dicitura «light» è ingannevole: risarcibili i danni al consumatore di sigarette*. Nella giurisprudenza di merito v. App. Torino 9 luglio 2012, in *Foro italiano*, 2012, I, 3170, nella cui motivazione si legge che «è risarcibile il pregiudizio non patrimoniale asseritamente derivante dall'esposizione ad immissioni acustiche intollerabili, anche nel caso in cui la lesione ad un diritto inviolabile della persona costituzionalmente garantito, quale il diritto alla salute, sia rappresentata dal disagio psico-fisico e dalla paura di ammalarsi». Al riguardo occorre osservare che il danno da paura di ammalarsi può essere risarcito entro limiti assai ristretti qualora si tenga conto delle indicazioni contenute in Cass., Sez. Un., 11 novembre 2008, n. 26975, in *Danno e responsabilità*, 2009, 19, con nota di Landini, *Le SS. UU. fanno il punto sul «danno non patrimoniale», che ha identificato il danno non patrimoniale di cui all'art. 2059 c.c. come lesivo di interessi inerenti la*

profilo. Anzitutto esso sembra allargare indebitamente l'area dei danni non patrimoniali risarcibili delineata dalla giurisprudenza di legittimità a partire dalle pronunce a Sezioni Unite del 2008²¹³. In secondo luogo, affermare la possibilità di risarcire il danno da paura di ammalarsi facendo leva sul principio di precauzione sembrerebbe da escludere qualora si aderisca all'impostazione secondo cui quest'ultimo principio non avrebbe una rilevanza «diretta» nell'ambito dei rapporti tra privati²¹⁴. Esso, in altre

persona e protetti dalla Carta costituzionale.

²¹³ In questo senso Trib. Taranto 15 gennaio 2014, n. 72, in *Ambiente e sviluppo*, 2015, 355, con nota di Buonfrate, *Caso Ilva: danno ambientale e tutela risarcitoria dei cittadini (nota a Trib. Taranto nn. 72 e 708/2014)*, nella cui motivazione si legge che «le immissioni intollerabili di polveri provenienti da una vicina industria siderurgica, possono essere valutati dal giudice civile sia ai fini inibitori, sia ai fini risarcitori se integrano gli estremi di fatto-reato accertato in sede penale e come danni ingiusti in presenza di altri elementi costitutivi dell'illecito aquiliano. Sussiste nel caso di specie il diritto al risarcimento dei danni derivanti dalla compressione del diritto di proprietà a causa dei lamentati fenomeni immissivi purché adeguatamente provati sotto il profilo causale. Non sussiste il diritto al risarcimento dei danni da diminuzione di valore dei beni di proprietà e dei danni non patrimoniali (danno alla salute e danno da paura di ammalarsi) in mancanza di adeguata prova della sussistenza della lesione dell'integrità psico-fisica e del nesso causale». Con riferimento alla vicenda dell'Ilva di Taranto rivestono particolare interesse anche le considerazioni di Di Federico, Sub art. 35, in *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, a cura di Mastroianni, Pollicino, Allegrezza, Pappalardo, Razzolini, cit., 678, il quale sottolinea l'importanza del riferimento operato nell'ordinanza di remissione alla Corte costituzionale all'art. 35 CEDU e all'art. 191 TFUE, ove rispettivamente è contenuta la tutela del diritto alla salute e risiede il fondamento del principio di precauzione.

²¹⁴ Con riferimento al problema della responsabilità del fabbricante per i danni cagionati da prodotti Al Mureden, *I danni da uso del cellulare tra tutela previdenziale e limiti della responsabilità del produttore*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 2010, 1392, osserva che il principio di

parole, costituirebbe un parametro per valutare la ragionevolezza delle leggi e dei provvedimenti della pubblica amministrazione, ma non potrebbe influenzare direttamente la lettura delle norme di diritto civile che regolano i rapporti tra privati²¹⁵.

Ciò non significa, tuttavia, che l'ingresso del principio di precauzione tra i valori fondamentali del diritto dell'Unione Europea e, di conseguenza, del diritto interno, non debba essere considerato come un elemento alla luce del quale leggere le norme in materia di responsabilità civile e risarcimento del danno alla persona. In particolare la presenza di questo principio nel nostro ordinamento potrebbe indurre a ritenere che la tutela del diritto alla salute assuma oggi una dimensione diversa da quella originariamente concepita dal Costituente e poi confluita nell'art. 32 Cost.²¹⁶. Quest'ultima norma, infatti, potrebbe essere

precauzione non può trovare applicazione diretta nell'ambito dei rapporti tra privati, ma solamente costituire un criterio per valutare la ragionevolezza dei provvedimenti legislativi e amministrativi; in senso contrario Nanna, *Principio di precauzione e lesione da radiazioni non ionizzanti*, cit., 67, ritiene che il principio di precauzione possa giustificare il sorgere di obblighi risarcitori anche in situazioni di incertezza scientifica.

²¹⁵ Al Mureden, *Il danno da «prodotto conforme». Le soluzioni europee e statunitensi nella prospettiva del «Transatlantic Trade and Investment Partnership» (T.T.I.P.)*, cit., 402.

²¹⁶ Nell'ambito dell'amplia bibliografia in materia di diritto alla salute vedasi Alpa, voce *Salute (diritto alla)*, in *Novissimo Digesto Italiano*, Appendice, VI, 1986, 913 ss.; Ferrara, voce *Salute (diritto alla)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, XIII, 1997, 513 ss.; Santilli Giusti, voce *Salute: II) Tutela della salute Dir. civ.*, in *Enciclopedia giuridica*, XXVII, 1991; Rolli, *Il diritto alla salute*, in *Persona, famiglia e successioni nella giurisprudenza costituzionale*, a cura di Sesta e Cuffaro, Napoli, 2006, 3 ss.; Morrone e Minni, *Il diritto alla salute nella giurisprudenza della Corte costituzionale italiana*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti*, 2013, 1 ss.; D'Arrigo, voce *Salute (diritto alla)*, in *Enciclopedia del diritto*, agg. V, 2001, 1009 ss.

letta anche alla luce del principio di precauzione che emerge in modo implicito, ma indiscutibile, nell'art. 191 TFUE. In una simile prospettiva si potrebbe delineare, nel sistema odierno, un'estensione della tutela della salute che vada oltre il confine tradizionale della risarcibilità dei danni attualmente riscontrabili e giunga sino a ricomprendere la protezione da pregiudizi solo eventuali, destinati a manifestarsi in un arco di tempo significativamente ampio. Una conferma in questo senso può riscontrarsi nelle numerose disposizioni nelle quali emerge che il legislatore dell'Unione Europea estende la portata del diritto alla salute fino al punto di tutelare il benessere delle generazioni future²¹⁷. Qualora si adotti una concezione del diritto alla salute nella quale la prospettiva del diritto interno si integri e si arricchisca a seguito dell'ingresso del principio di precauzione potrebbe sostenersi che è presente una base sulla quale giustificare la rilevanza di un diritto alla salute inteso in senso più ampio rispetto al passato, nell'ambito del quale anche la condizione di stress generata dalla paura per un pregiudizio futuro costituisce una situazione meritevole di tutela risarcitoria.

3. La prevenzione degli eventi catastrofici, pianificazione territoriale e responsabilità civile della Pubblica Amministrazione.

L'attività di pianificazione territoriale²¹⁸ e di controllo dell'urbanizzazione costituiscono ormai da tempo uno strumento

²¹⁷ Si veda al riguardo l'esplicito riferimento contenuto nell'art. 6, Reg. (CE) n. 178/2002 (sul punto v. Gradoni, *Commento all'art. 7*, in *La sicurezza alimentare nell'Unione europea*, cit., 188).

²¹⁸ L'espressione "pianificazione territoriale" è utilizzata in modo analogo a quella di "governo del territorio", rispettando sia il disposto costituzionale

di prevenzione di pericoli e di rischi di incidente a cui sia il legislatore nazionale che quello dell'Unione Europea hanno attribuito una rilevanza fondamentale²¹⁹. Come è stato condivisibilmente rilevato esso abbraccia una molteplicità di aspetti che vanno dalla predisposizione di adeguati progetti di sviluppo degli elettrodotti volti a conciliare nella miglior

di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost., così come modificato dalla L. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, ove è riscontrabile unicamente il riferimento al concetto di "governo del territorio" e non a quello di "urbanistica" sia alla più recente legislazione regionale urbanistica, ove è possibile notare un approccio unitario alle tematiche di uso del territorio con una distinzione dei diversi livelli di governo del territorio (regionale, provinciale e comunale). A questo proposito v. Sandulli, *Effettività e semplificazioni nel governo del territorio: spunti problematici*, in *Diritto amministrativo*, 2003, 507; Marino, Licciardello e Barone, *L'uso del territorio*, Milano, 2004, 1; Stella Richter, *I principi del diritto urbanistico*, Milano, 2002, 4-5 e 22-23; F. e G. Garri, *La responsabilità civile della pubblica amministrazione*, cit., 493.

²¹⁹ Barone, *Pianificazione territoriale e principio di precauzione*, in *Trattato di diritto dell'ambiente*, diretto da Dell'Anno e Picozza, III, Padova, 2015, 27; Capuzza, *La gestione amministrativa del rischio ambientale*, in *Trattato di diritto dell'ambiente*, diretto da Dell'Anno e Picozza, III, Padova, 2015, 53; Licciardello, *Profili giuridici dell'uso del territorio*, Torino, 2002; Tucci, *Programmazione amministrativa e pianificazione del territorio*, Torino, 2003; Portaluri, *Poteri urbanistici e principio di pianificazione*, Napoli, 2003; Casini, *L'equilibrio degli interessi nel governo del territorio*, Milano, 2005; Giuliani, *New public governance e diritto amministrativo nel governo del territorio*, Bari, 2006; Ferroni, *Principio di sussidiarietà e negoziazione urbanistica*, Torino, 2008; Lombardi, *Il governo del territorio tra politica e amministrazione*, Milano, 2012; Cangelli, *Piani strategici e piani urbanistici. Metodi di governo del territorio a confronto*, Torino, 2012; Bonetti, *Diritto del governo del territorio in trasformazione*, Napoli, 2011. Sulle pianificazioni di settore v., in particolare, le opere di Bassi e Mazzaroli, *Pianificazioni territoriali e tutela dell'ambiente*, Torino, 2000 e Santinello, *La pianificazione territoriale intermedia fra piani urbanistici e piani di settore*, Milano, 2002.

modalità possibile le esigenze di approvvigionamento energetico, con quelle di tutela della salute rispetto ai rischi provenienti dall'inquinamento elettromagnetico²²⁰, all'implementazione di strumenti di *risk regulation* funzionali alla gestione ed al contenimento di rischi "endogeni" ed "esogeni"²²¹. In particolare si tratta di fattori di rischio che possono considerarsi autonomi rispetto ai processi di pianificazione e che debbono essere necessariamente sottoposti ad una valutazione strategica ambientale (V.A.S.)²²².

In termini generali l'attività di pianificazione territoriale costituisce, secondo un'opinione largamente condivisa un'emblematica espressione dell'intervento pubblico teso a minimizzare l'incidenza di eventi dannosi nella cosiddetta "società del rischio"²²³. Con questa espressione i giuristi ed i

²²⁰ Fracchia, *Lo sviluppo sostenibile*, Napoli, 2010; Barone, *Pianificazione territoriale e principio di precauzione*, cit., 33.

²²¹ Ferrara, *Precauzione e prevenzione nella pianificazione del territorio: la "precauzione inutile"?*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2012, 61 ss.

²²² Per un'accurata ricognizione del concetto di Valutazione Ambientale Strategica (V.A.S.) v. D'Orsogna e De Gregoriis, *La valutazione ambientale strategica*, in *Trattato di diritto dell'ambiente*, diretto da Dell'Anno e Picozza, II, Padova, 2013, 561-583; Boscolo, sub *artt. 1-18 D. Lgs. n. 152/2006*, in *Codice di edilizia e urbanistica*, a cura di Battini, Casini, Vesperini e Vitale, Torino, 2013, 768 ss.; Ferrari, *Valutazione ambientale strategica (VAS)*, in *Codice dell'ambiente*, a cura di Nespor e De Cesaris, Milano, 2009, 2547 ss.; Schiavano, sub *artt. 1-18 D.lgs. n. 152/2006*, in *Commentario breve alle leggi in materia di urbanistica ed edilizia*, a cura di Ferrari e Ferrara, Padova, 2010, 673 ss.

²²³ Sul punto costituiscono opere imprescindibili Calabresi, *The Cost of Accidents: A Legal and Economic Analysis*, New Haven, 1970; Id., *Costo degli incidenti e responsabilità civile. Analisi economico-giuridica*, ristampa inalterata con presentazione di Al Mureden, Milano, 2015; Calabresi, *Ideals, beliefs, attitudes, and the law: private law perspectives on a public law*

sociologi che si sono occupati di queste specifiche materie hanno sottolineato l'importanza dell'intervento statale in un contesto segnato al tempo stesso da crescenti esigenze di protezione dei cittadini dagli eventi dannosi scaturenti da eventi naturali, nonché da quelli – statisticamente sempre più frequenti – indotti dallo sviluppo, dalla diffusione e dall'intensivo esercizio di attività industriali di per sé capaci di costituire elementi di alterazione dell'ambiente naturale e di grave rischio per l'incolumità delle persone.

3.1. La Valutazione Ambientale Strategica (VAS), il principio di precauzione e la responsabilità civile della Pubblica Amministrazione.

Con il termine Valutazione Ambientale Strategica (VAS) s'indica un processo funzionale alla definizione di programmi di sviluppo tesi a delineare un'efficiente soluzione di delicate questioni nelle quali emergono contrapposte esigenze di implementare attività economiche conseguendo il minor impatto possibile in termini ambientali. In altre parole, la VAS costituisce uno strumento attraverso il quale valutare gli effetti ambientali dei piani attinenti lo sviluppo di attività economiche in una fase precedente la loro approvazione. Tale valutazione

problem, Syracuse, 1985; Calabresi, *Il dono dello spirito maligno*, traduzione di C. Rodotà, con *Presentazione* di Mazzoni, Milano, 1996; Calabresi, Bobbit, *Tragic Choices (Fels Lectures on Public Policy Analysis)*, London, 1978; Calabresi, Bobbit, *Scelte tragiche*, a cura di Mazzoni, Varano, II ed. italiana a cura di Grembi con *Premessa* di Rodotà, Milano, 2006). Nell'ambito europeo riveste fondamentale importanza il contributo Beck, *La società del rischio: verso una seconda modernità*, cit., 25.

preventiva si accompagna ad un costante monitoraggio che si svolge nella fase di attuazione delle attività stesse, così da controllare anche nella fase attuativa il mantenimento di un corretto punto di equilibrio tra promozione dell'attività economica e tutela di diritti fondamentali quali quello alla conservazione dell'integrità e della salubrità dell'ambiente, nonché della salute e della sicurezza dei consociati. Come è stato osservato dagli interpreti più attenti la VAS assume una funzione di valutazione complessiva colmando una lacuna di controllo e vigilanza che era apparsa evidente soprattutto in considerazione del fatto che gli strumenti di controllo delle attività economiche capaci di costituire una minaccia per l'integrità dell'ambiente e la salute delle persone fornivano una protezione insoddisfacente dovuta al carattere parziale della prospettiva adottata dal singolo strumento e dall'assenza di un effettivo coordinamento tra i molteplici strumenti legislativamente previsti²²⁴. In altri termini, quindi, attraverso l'introduzione della VAS il legislatore ha mostrato di comprendere la fondamentale ed indifferibile importanza di adottare un approccio di controllo sistematico nel quale le diverse tipologie settoriali di controlli tesi a garantire la sicurezza delle attività industriali risultino armonicamente e sistematicamente compendiate²²⁵. Lo strumento di gestione dei rischi in discorso costituisce un emblematico esempio di legislazione pubblicistica permeata dal principio di precauzione che costituisce il fondamentale criterio a cui la Pubblica Amministrazione è tenuta a conformarsi nell'attività di pianificazione territoriale. In altri termini quindi la Pubblica Amministrazione è chiamata a svolgere un'attività di

²²⁴ Pennasilico, *Manuale di diritto civile dell'ambiente*, Napoli-Roma, 2014, 204.

²²⁵ Pennasilico, *Manuale di diritto civile dell'ambiente*, cit., 211.

valutazione del rischio, di adozione di misure precauzionali e preventive adeguate ed ispirate al principio della proporzionalità, quindi a porre in essere una costante attività di monitoraggio funzionale alla verifica dell'effettiva idoneità delle misure adottate e, infine, a valutare l'opportunità di una loro modificazione nel caso in cui esse si rivelino non adeguate. Altro profilo di interesse nella prospettiva della responsabilità civile della Pubblica Amministrazione si ravvisa laddove tra gli obiettivi che il legislatore assegna alla VAS figura anche quello della promozione della partecipazione pubblica nei processi di pianificazione-programmazione, nonché nell'implementazione dell'informazione dei cittadini. In altre parole quindi la specifica disciplina della VAS conferma la generale tendenza a concepire il rapporto tra Pubblica Amministrazione e consociati nella prospettiva di un crescente coinvolgimento che presuppone un approccio informato e responsabile da parte dei cittadini ed anche una faticosa attività di diffusione da parte dell'amministrazione pubblica.

3.2. La VAS tra diritto europeo e diritto interno.

La disciplina nazionale sulla VAS si colloca nel contesto di una normativa armonizzata europea la cui radice comune è rappresentata dalla Dir. 2001/42/CE, che ha imposto a tutti gli stati membri dell'Unione Europea la ratifica della Direttiva nelle normative nazionali entro il 21 luglio 2004. La Direttiva VAS può essere osservata come parte integrante di un disegno unitario concepito dal legislatore dell'Unione Europea nel quale sono compendiate altre discipline autonome, ma strettamente collegate a quella in discorso. Essa costituisce un'applicazione

del principio dell'elevato livello di tutela in materia ambientale attualmente enunciato dall'art. 191 TFUE²²⁶ e dev'essere letta in combinato disposto con la Direttiva 2014/52/UE che ha introdotto la VIA (Valutazione d'Impatto Ambientale)²²⁷ ed altre Direttive specificamente dedicate alla garanzia della salubrità e della sicurezza delle persone in materia di sicurezza delle acque (Direttiva 1998/83/CE e Direttiva 2015/1787/UE), della qualità dell'aria (Direttiva 2008/50/CE) e dell'inquinamento acustico (Direttiva 2002/49/CE). Con particolare riferimento ai rapporti tra le cosiddette Direttive VAS e VIA è stato rilevato che sussiste una complementarità, in quanto la VAS si applica “a monte” con la finalità d'individuare la soluzione che appare *ex ante* come quella maggiormente idonea a conseguire una limitazione dei rischi ragionevoli; la VIA, invece, si applica “a valle” e, precisamente, a progetti che “si trovino già in una fase successiva”²²⁸. Il processo d'implementazione della Direttiva VAS – che nel nostro ordinamento ha avuto luogo a seguito del D. Lgs. del 3 aprile 2006, n. 152 - si è realizzato secondo

²²⁶ Costato e Manservigi, *Profili di diritto ambientale nell'Unione europea*, Padova, 2012, 86; Costato e Russo, *Corso di diritto agrario italiano e dell'Unione europea*, cit., 274.

²²⁷ Per un confronto tra la disciplina della VIA e quella in materia di VAS v. Dell'anno, *Diritto dell'ambiente*, Padova, 2016, 175 ss.; Gola, Sub art. 4, in Aa. Vv., *Codice dell'ambiente*, Milano, 2008, 118; Boscolo, *La valutazione degli effetti sull'ambiente di piani e programmi: dalla VIA alla VAS*, in *Urbanistica e Appalti*, 2002, 1121 ss.; Pagliari, *Pianificazione urbanistica e ambiente – V.I.A. e V.A.S.*, in *Rivista giuridica dell'urbanistica*, 2011, 135 ss.

²²⁸ Costato e Manservigi, *Profili di diritto ambientale nell'Unione europea*, cit., 87, muovendo da queste considerazioni, tracciano anche la distinzione tra il principio di precauzione, funzionale a tutelare le persone rispetto a rischi non definitivamente dimostrati, ed il principio di prevenzione che, invece, costituisce un presidio a fronte di rischi dimostrati e prevedibili.

modalità e tempistiche differenziate nei diversi Paesi dell'Unione Europea e costituisce tutt'ora una questione aperta che testimonia le significative difficoltà manifestatesi nell'attuazione del processo di armonizzazione che costituisce un presupposto fondamentale del corretto funzionamento del mercato e del conseguimento di un omogeneo livello di tutela della salute all'interno dei Paesi membri. Proprio muovendo dalla consapevolezza della persistente necessità di armonizzazione delle diverse legislazioni dei Paesi membri la Commissione Europea ha istituito forme di monitoraggio tese a verificare periodicamente l'effettività dell'attuazione della Direttiva nei singoli ordinamenti nazionali, nonché a predisporre strumenti idonei a superare le difficoltà emerse nei primi anni successivi all'emanazione della Direttiva stessa ed a rafforzare le sinergie con altri settori della disciplina a tutela dell'ambiente.

3.3. La responsabilità civile della Pubblica Amministrazione tra violazione del principio di precauzione e mancata attuazione degli obblighi scaturenti dal diritto comunitario.

Non vi è dubbio che l'adozione di condotte commissive o omissive che si caratterizzino per la mancata considerazione dei principi ispiratori della disciplina che governa la VAS possano risolversi in attività connotate da profili d'illiceità dalle quali può scaturire una responsabilità civile della Pubblica Amministrazione *ex art. 2043 c.c.* In questo ambito è possibile ravvisare, anzitutto, ipotesi nelle quali le scelte discrezionali operate dalla Pubblica Amministrazione in sede di valutazione strategica ambientale risultino inadeguate in quanto frutto di

un'attività di valutazione del rischio condotta sulla base di dati scientifici carenti, adottando procedure e metodi non sufficientemente trasparenti, infine omettendo di considerare elementi già da tempo evidenziati dalla ricerca scientifica maggiormente accreditata in ambito internazionale. Sempre in questo contesto è altresì possibile individuare una responsabilità civile della Pubblica Amministrazione in tutte quelle ipotesi nelle quali la valutazione strategica ambientale venga condotta sovrastimando elementi di pericolosità non sufficientemente dimostrati, con la conseguenza di delineare una disciplina dell'esercizio delle attività economiche fondata sull'esigenza di prevenire o limitare rischi che si rivelino sovrastimati sulla base di analisi condotte travalicando il canone della proporzionalità ed accordando preferenza a ricerche scientifiche non pienamente conclusive o validate da enti accreditati. Un ulteriore contesto nel quale può profilarsi una responsabilità civile della Pubblica Amministrazione è anche quello della violazione degli obblighi di attuazione delle discipline di derivazione comunitaria. Questa particolare prospettiva, già emersa in altri contesti quali quello della mancata attuazione della Direttiva in materia di sicurezza delle acque potabili, appare meritevole d'interesse in quanto la dimensione della responsabilità civile può essere colta in una duplice angolazione: quella dei rapporti tra la Pubblica Amministrazione ed i consociati che lamentino la lesione di diritti fondamentali cagionata dalla mancata o parziale attuazione degli obblighi scaturenti dalla legislazione dell'Unione Europea e anche quella della responsabilità che la Pubblica Amministrazione e lo Stato italiano assumono allorché attraverso comportamenti omissivi pongono ostacoli al fondamentale processo di armonizzazione del diritto dell'Unione Europea negli specifici settori considerati dalle Direttive.

Quest'ultima situazione si risolve in modo indiretto, ma significativo sul corretto funzionamento del mercato. È evidente infatti che la mancata attuazione di Direttive la cui finalità è quella di tutelare la salute umana senz'altro incide negativamente sulla protezione della salute delle persone e, al tempo stesso, vulnera in modo assai rilevante il valore della garanzia del corretto funzionamento del mercato e dello svolgimento di un'equilibrata concorrenza tra gli operatori economici. Infatti la mancata attuazione di Direttive in materia di sicurezza del territorio e dell'ambiente può incidere sia in termini positivi sulle attività economiche, risolvendosi talvolta in un alleggerimento dei costi necessari per il conseguimento di adeguati livelli di sicurezza, sia, al contrario, in termini negativi, nella misura in cui il basso livello di salubrità ambientale imponga l'adozione di strumenti compensativi necessari per ovviare alle inadempienze della Pubblica Amministrazione.

Le considerazioni appena svolte trovano riscontro nella giurisprudenza del Consiglio di Stato, nella quale è stato confermato che la VIA debba essere operata sulla base del principio di precauzione, il quale impone un bilanciamento proporzionale tra esigenze di tutela della salute ed esercizio delle attività economiche. In particolare, è stata confermata la legittimità di un provvedimento che, facendo corretta applicazione di tale principio, ha autorizzato lo svolgimento di rilevanti attività economiche quali quelle funzionali all'estrazione di combustibili in mare dopo aver accertato che, nel caso di specie, tali attività non arrecavano "perturbazioni" significative all'equilibrio ambientale e naturale e, pertanto,

potevano considerarsi svolte nel quadro di un ragionevole contemperamento dei contrapposti interessi in gioco²²⁹.

4. Le calamità naturali, il sistema di regole preventive e la responsabilità civile della Pubblica Amministrazione.

Complessi problemi relativi alla responsabilità civile della Pubblica Amministrazione possono emergere nelle ipotesi in cui si verifichino eventi catastrofici determinati da cause naturali o dal concorso dell'uomo²³⁰. In queste fattispecie infatti non di rado la Pubblica Amministrazione è chiamata ad assumere un pregnante ruolo di controllo su tutte le misure necessarie a prevenire eventi dannosi e quindi ad assicurare un adeguato livello di protezione alle persone²³¹. Profili di responsabilità civile derivanti dall'omesso svolgimento di tale attività o dall'adozione di misure non idonee sono emersi in molteplici ipotesi. Un recente studio monografico²³² ha ricostruito i lineamenti della responsabilità civile della Pubblica Amministrazione assumendo come termini di riferimento alcuni eventi catastrofici accaduti in epoche differenziate, quali il crollo

²²⁹ Cons. Stato 31 agosto 2016, n. 3767, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, 2016, 825.

²³⁰ Sul risarcimento del danno da catastrofe si veda Riva, *Il danno da catastrofe*, in *Il danno esistenziale*, a cura di Cendon e Ziviz, Milano, 2000, 687 ss.

²³¹ In proposito Napolitano, *Le Funzioni*, in *Istituzioni di diritto amministrativo*, a cura di Cassese, cit., 49, osserva che uno dei compiti principali dei pubblici poteri consiste ormai da tempo nella pianificazione razionale e nella conservazione del territorio, nonché nella tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

²³² Mantelero, *Il ruolo dello Stato nelle dinamiche della responsabilità civile da danni di massa. Tre variazioni sul tema: uranio impoverito, emoderivati e Vajont*, cit., 147.

della diga del Vajont ed il caso Seveso²³³. In quest'ottica sono stati ricostruiti principi elaborati dalla giurisprudenza che possono trovare applicazione anche in fattispecie più recenti, quali, ad esempio, quelle nelle quali il problema della responsabilità civile della Pubblica Amministrazione si è posto a seguito di eventi sismici che hanno evidenziato l'inidoneità del sistema di prevenzione e di allerta volto a prevenire effetti di un futuro sisma, nonché l'inadeguatezza delle strutture architettoniche e, infine, della manutenzione e della conservazione dell'integrità del territorio. A tale riguardo l'attenzione si soffermerà sulle vicende occorse nel terremoto de L'Aquila e nella frana di Sarno.

I profili di responsabilità civile configurabili in capo alla Pubblica Amministrazione a seguito della violazione di regole preventive funzionali a limitare gli effetti dannosi di calamità naturali sono, in linea di principio, riconducibili alle norme generali sulla responsabilità civile (art. 2043 c.c. e art. 2050 c.c.). L'analisi di fattispecie collocate in periodi temporali tra loro molto lontani evidenzia come il problema del risarcimento dei danni alla persona è stato affrontato nel corso del tempo secondo

²³³ Al Mureden, *La responsabilità per esercizio di attività pericolose a quarant'anni dal caso Seveso*, cit., 647; Blasi, *Il caso Seveso: ampliamento della risarcibilità del danno non patrimoniale e riflessi sulla nozione di bene-ambiente*, in *Rivista quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 2010, 20; Pomini, *Danno "morale" e danno "esistenziale" da illecito ambientale: il caso Seveso dopo la pronuncia a Sezioni unite n. 26972*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2009, 1005; Cacace, *L'estate di san Martino a Seveso*, in *La nuova giurisprudenza civile commentata*, 2009, 890; Ead., *Seveso, atto ennesimo: sì al danno morale "presunto" seppur in assenza di lesioni alla salute*, in *La nuova giurisprudenza civile commentata*, 2006, 920; Feola, *Il risarcimento del danno morale nel caso "Seveso"*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 2004, 808.

modalità differenziate. Questa prospettiva costituisce un emblematico punto di osservazione dell'evoluzione giurisprudenziale in materia di responsabilità civile della Pubblica Amministrazione. In prima approssimazione è possibile osservare che nei casi del Vajont e di Seveso il problema del risarcimento del danno non patrimoniale doveva essere risolto in un contesto nel quale era ancora prevalente l'orientamento secondo cui le possibilità di risarcimento erano limitate alle ipotesi previste dalla legge e, in definitiva, a quelle nella quale l'illecito generatore del danno potesse essere ricondotto ad una fattispecie di reato²³⁴. In altri termini, quindi, il risarcimento dei danni non patrimoniali era condizionato all'accertamento di una condotta qualificabile come reato posta

²³⁴ Un'accurata e lucida lettura del diritto vivente in materia di danno biologico si rinviene in Franzoni, *Il danno risarcibile*, cit., 391 ss., il quale, dopo aver ripercorso l'evoluzione degli orientamenti giurisprudenziali che hanno caratterizzato l'ultimo trentennio, ricostruisce i lineamenti attuali del danno alla salute come "categoria di razionalizzazione fra le diverse voci di danno" (in part. Franzoni, *Il danno risarcibile*, cit., 441 ss.) e propone una lettura che, muovendo dal danno alla salute, conduca ad una "nuova idea di danno non patrimoniale" (Franzoni, *Il danno risarcibile*, cit., 489 ss.). Nell'ambito di tale ricostruzione si segnalano inoltre questioni controverse inerenti il cosiddetto «vecchio» danno morale". Interessanti considerazioni sul contesto creatosi tra la fine degli anni Settanta e gli anni Novanta sono formulate da Castronovo, *Danno biologico. Un itinerario di diritto giurisprudenziale*, Milano, 1998 e nella successiva opera dello stesso A. (Id., *La nuova responsabilità civile*, cit., 53 ss.). Sul punto, sempre con riferimento al quadro precedente la decisione delle Sezioni Unite del 2008, si vedano anche Bona e Monateri, *Il nuovo danno non patrimoniale*, Milano, 2004; Bona, *Il danno alla persona: ambito, riferimenti normativi e documenti europei*, in *Il danno alla persona*, a cura di Monateri, Torino, 2000, 3 ss.; Id., *Il danno biologico*, ivi, 33 ss.; Peccenini, *La liquidazione del danno biologico*, ivi, 49; Id., *La liquidazione del danno morale*, ivi, 103.

in essere dal danneggiante. Ponendo a confronto queste fattispecie con quella del terremoto de L'Aquila si riscontra un epocale mutamento d'indirizzo da parte della giurisprudenza di legittimità, in ragione del quale il risarcimento del danno non patrimoniale non dipende più solamente dalla qualificazione in termini di reato del fatto illecito dannoso, ma può fondarsi anche sul solo presupposto della violazione del diritto costituzionalmente rilevante²³⁵. Le tipologie di danno non patrimoniale risarcibile si sono arricchite anche di una categoria di danno individuata da pronunce che, pur occupandosi del caso Seveso, si collocano in un momento temporale successivo agli anni 2000 e, sulla scorta di una crescente attenzione alla protezione della salute umana, affacciano per la prima volta la possibilità anche il cosiddetto danno da paura di ammalarsi²³⁶. Questa tipologia di danno, connessa ad un comportamento del danneggiante riconducibile ad un reato, potrebbe conseguire nello scenario giuridico odierno una completa autonomia distaccandosi dall'ipotesi in cui il fatto che le ha dato origine sia qualificabile come un reato e configurandosi, quindi, anche

²³⁵ Cass., sez. un., 11 novembre 2008, nn. 26972, 26973, 26974, 26975, con nota di Franzoni, *Il danno non patrimoniale del diritto vivente*, cit., 4 ss.; Ponzanelli, *Il danno non patrimoniale dopo le sezioni unite tra giurisprudenza, interventi legislativi e nuove tabelle*, cit., 4; Simone, *La riscrittura del danno non patrimoniale: il declino del danno esistenziale, e l'ascesa del danno morale*, cit., 9; Bonaccorsi, «A volte ritornano»: il danno morale tra diritto vivente e diritto vigente, cit., 17.

²³⁶ Per un'attenta analisi delle decisioni in materia di risarcimento del danno alla salute dei primi anni '90 Castronovo, *Danno biologico. Un itinerario di diritto giurisprudenziale*, cit., 103 ss. e 191 ss. Un'esaustiva illustrazione degli orientamenti in materia di danno alla persona successivi alla decisione delle Sezioni Unite si rinviene in Monateri, Gianti e Siliquini Cinelli, *Danno e risarcimento*, Torino, 2013, 113 ss.

come conseguenza di comportamenti rilevanti solo come illeciti civili. Una simile lettura interpretativa, infatti, potrebbe giustificarsi sulla base di un'intervenuta modificazione dell'ordinamento giuridico interno che ha ormai recepito il principio di precauzione. Da ciò deriva un ampliamento di prospettiva nella ricostruzione dei lineamenti del diritto alla salute che non si limita alla sua protezione da pregiudizi attuali, ma si spinge sino a tutelare la salute rispetto a rischi potenziali e, soprattutto, a quelli lungolattenti, ossia capaci di manifestarsi a molto tempo di distanza dall'accadimento del fatto lesivo della salute o, addirittura, di costituire un pregiudizio per le generazioni future, così da ledere la salute di un soggetto che, pur non potendosi considerare direttamente esposto al fatto generatore del danno, subisca le conseguenze dannose dell'esposizione al rischio maturata dai propri ascendenti²³⁷.

5. I doveri di protezione della Pubblica Amministrazione e le funzioni della Protezione Civile.

L'esigenza d'individuare un adeguato punto di equilibrio tra la tutela della salute delle persone e la sostenibilità economica delle misure necessarie al fine di garantirla emerge anche nel particolare contesto della legislazione antisismica e dell'attività di prevenzione e controllo svolta dalla Pubblica Amministrazione, nonché in tutte le attività nelle quali la stessa Pubblica Amministrazione interviene al fine di minimizzare le conseguenze degli eventi sismici una volta che essi si sono verificati²³⁸. La particolare prospettiva adottata nella presente

²³⁷ Cass. 21 febbraio 2003, n. 2645, cit.

²³⁸ Barone, *Pianificazione territoriale e principio di precauzione*, in *Trattato di diritto dell'ambiente*, diretto da Dell'Anno e Picozza, III, Padova, 2015,

indagine impone di ricostruire i profili di responsabilità della Pubblica Amministrazione connessi allo svolgimento di attività sopra indicate. A questo fine appare opportuno innanzitutto delineare il quadro della cosiddetta legislazione antisismica, ossia di tutte quelle regole che, nel corso del tempo, hanno delineato gli *standard* di sicurezza il cui rispetto si rende necessario al fine di garantire un livello di protezione delle persone dalle conseguenze degli eventi sismici che sia compatibile con l'attuazione di altri diritti fondamentali, quali quello della conservazione del patrimonio artistico, dell'integrità dell'ambiente e, soprattutto, risultino sostenibili sotto il profilo dei costi che i privati e l'amministrazione pubblica sono chiamati a sostenere. In secondo luogo appare opportuno operare una ricognizione dei doveri di controllo che incombono sulla Pubblica Amministrazione chiamata a verificare preventivamente il rispetto degli *standard* antisismici fissati dal legislatore, l'adeguata manutenzione degli edifici e del territorio e la conservazione degli edifici pubblici in condizioni tali da consentire lo svolgimento delle procedure di evacuazione in sicurezza nel caso in cui si verificano eventi potenzialmente generatori di danni. Sotto questo particolare profilo la responsabilità della Pubblica Amministrazione può emergere, ad esempio, allorché non vengano rispettate le regole che governano la prevenzione e la sicurezza in edifici rispetto ai quali l'ordinamento pretende un elevato livello di attenzione, quali le scuole²³⁹, le sedi di corsi di studio universitari, gli

27; Capuzza, *La gestione amministrativa del rischio ambientale*, in *Trattato di diritto dell'ambiente*, diretto da Dell'Anno e Picozza, III, Padova, 2015, 53.

²³⁹ Sul punto si veda Cass. pen. 22 marzo 2016, n. 12223, in *Danno e Responsabilità*, 2016, 976, con nota di Arnone, *Il crollo del liceo Darwin*

ospedali e, più in generale, tutti gli edifici che, in ragione dell'elevata quantità di persone presenti al loro interno, impongono l'adozione di regole preventive particolarmente dettagliate.

L'osservazione della legislazione antisismica consente di apprezzare un'accezione legislativa del termine "rischio" del tutto particolare e fortemente connotata da valutazioni di carattere tecnico-scientifico proprie di questo specifico settore disciplinare. Nella legislazione antisismica, infatti, emerge una chiara distinzione tra la nozione di rischio e quella di pericolo: la prima è definita come la "possibilità che un fenomeno naturale o indotto dalle attività dell'uomo possa causare effetti dannosi sulla popolazione, gli insediamenti abitativi e produttivi e le infrastrutture, all'interno di una particolare area, in un determinato periodo di tempo"; la seconda coincide con l' "evento calamitoso che può colpire una certa area". La stessa legislazione antisismica chiarisce che la valutazione del rischio comporta la conoscenza del pericolo e anche un'attenta stima del cosiddetto "valore esposto", ossia dei "beni presenti sul territorio che possono essere coinvolti da un evento, e la loro vulnerabilità". Applicando questa metodologia il territorio italiano viene classificato nel suo complesso come uno di quelli caratterizzati da un elevato rischio sismico, di modo che si rende imprescindibile la predisposizione di una legislazione particolarmente dettagliata e rigorosa, nonché di un efficiente sistema di Protezione Civile²⁴⁰.

approda in Cassazione, relativa alla vicenda occorsa nel crollo del Liceo Darwin.

²⁴⁰ Si rinviene sul sito della Protezione Civile una dettagliata analisi tecnica nella quale è illustrato che l'Italia figura fra i paesi a maggior rischio sismico nell'area del Mediterraneo, in ragione della sua particolare posizione

Attualmente tale funzione è svolta dal Dipartimento della Protezione Civile che consiste in una struttura della Presidenza del Consiglio dei Ministri, istituita dalla L. 6 dicembre 1982, n. 88, recante “Disciplina dei controlli sulle costruzioni in zone soggette a rischio sismico”, al fine di dotare il Paese di un organismo capace di mobilitare e coordinare tutte le risorse nazionali utili ad assicurare assistenza alla popolazione in caso di grave emergenza²⁴¹.

Indubbiamente la Protezione Civile riveste un ruolo di fondamentale importanza laddove è chiamata, in primo luogo, a porre in essere un’attività di prevenzione e controllo tesa a minimizzare il rischio della verifica di danni in caso di eventi sismici o, quantomeno, a limitare nella massima misura possibile le loro conseguenze, anche ricorrendo alle cosiddette “misure non strutturali” (art. 2, L. n. 225/1992) che si risolvono nella comunicazione dei rischi. In una seconda fase, successiva alla verifica dell’evento, il corretto adempimento degli obblighi che la Protezione Civile è chiamata ad assolvere viene

geografica, nella zona di convergenza tra la zolla africana e quella eurasiatica. La sismicità più elevata si concentra nella parte centro-meridionale della Penisola, lungo la dorsale appenninica (Val di Magra, Mugello, Val Tiberina, Val Nerina, Aquilano, Fucino, Valle del Liri, Beneventano, Irpinia), in Calabria e Sicilia e in alcune aree settentrionali, come il Friuli, parte del Veneto e la Liguria occidentale. Solo la Sardegna non risente particolarmente di eventi sismici.

²⁴¹ Con la legge n. 225 del 1992 il Dipartimento diventa il punto di raccordo del Servizio Nazionale della Protezione Civile, con compiti di indirizzo, promozione e coordinamento dell’intero sistema. Il Dipartimento, operando in stretto raccordo con le Regioni e le Province autonome, si occupa di tutte le attività volte alla previsione e alla prevenzione dei rischi, al soccorso e all’assistenza delle popolazioni colpite da calamità, al contrasto e al superamento dell’emergenza.

valutato con riferimento a tutte le attività funzionali a limitare gli eventi dannosi del sisma, prestare soccorso alle vittime e fronteggiare le emergenze determinate dall'evento catastrofe.

5.1. La responsabilità della Protezione Civile per omessa o inadeguata informazione: il caso L'Aquila.

La responsabilità aquiliana della Protezione Civile può configurarsi, come anticipato, anche nell'ipotesi in cui siano ravvisabili omissioni o inappropriate attuazioni di quelle misure di prevenzione non strutturali contemplate dall'art. 2, L. n. 225/1992 e, in particolare, del dovere d'informazione. La Protezione Civile, infatti, oltre a elaborare i dati necessari al fine di attuare il cosiddetto "*risk assessment*", ossia la ponderazione dei rischi e delle misure di prevenzione maggiormente adeguate, svolge anche un'importante funzione di "*risk management*", ossia pone in essere tutte le attività funzionali a minimizzare i danni alle persone e alle cose. Con particolare riferimento al dovere d'informazione l'azione della Protezione Civile può costituire un elemento di fondamentale importanza allorché si ponga il problema di adottare in via precauzionale misure quali l'allontanamento della popolazione da zone potenzialmente soggette a rischi o la predisposizione di misure necessarie al fine di fronteggiare in breve tempo situazioni d'emergenza. Una fattispecie emblematica caratterizzata da una colpevole omissione della Protezione Civile nella comunicazione di informazioni fondamentali o nella diffusione di informazioni rassicuranti poi rivelatesi fuorvianti, è quella verificatasi in occasione del terremoto de L'Aquila. Sebbene la vicenda sia stata decisa in sede penale, è possibile trarre utili indicazioni anche nella prospettiva della responsabilità aquiliana scaturente dalla condotta adottata dalla Protezione Civile in quella

circostanza. La decisione penale che ha confermato la condanna del Vice Capo della Protezione Civile a titolo di omicidio colposo in ragione delle inappropriate informazioni rilasciate nell'imminenza dell'evento sismico ha fatto leva sul principio di precauzione al fine di fondare il giudizio di colpevolezza dell'agente e giustificare la condanna²⁴². Tale soluzione induce a ritenere che in ambito civilistico lo stesso principio di precauzione possa, a maggior ragione, costituire il fondamento sulla base del quale affermare la sussistenza di una condotta della Protezione Civile ascrivibile alla colpa e, conseguentemente, un obbligo risarcitorio a favore dei danneggiati.

In questa prospettiva, quindi, l'ingresso del principio di precauzione nelle decisioni concernenti l'inadeguata attuazione dei doveri di protezione che gravano sulla Pubblica Amministrazione sembra aprire uno scenario caratterizzato da significativi elementi di novità rispetto al passato e nel quale appare verosimile paventare una tendenziale espansione della responsabilità aquiliana.

5.2. La legislazione antisismica.

La legislazione antisismica è permeata dal principio di prevenzione che, per espressa indicazione dell'ordinamento, può realizzarsi attraverso l'utilizzo di due strumenti: la

²⁴² Cass. pen. 19 novembre 2015, n. 12478, in *Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale*, 2016, 1497, con nota di Valbonesi, *Terremoti colposi e terremoto della colpa. Riflessioni a margine della sentenza "grandi rischi"*, la quale, in senso critico, osserva che la regola cautelare la cui violazione fonda il giudizio di colpevolezza "non può essere individuata sulla scorte del principio di precauzione che ha riguardo ai casi per i quali si è rimasti a livello del sospetto".

classificazione sismica e la normativa antisismica²⁴³. Quest'ultima può essere definita come l'insieme delle regole previste dall'ordinamento al fine di garantire che la struttura degli immobili sia concepita, realizzata e mantenuta "in modo da ridurre la sua tendenza a subire un danno, in seguito ad un evento sismico"²⁴⁴. Essa si coordina con la classificazione antisismica, in virtù della quale i requisiti di sicurezza delle costruzioni sono individuati in ragione dell'entità del rischio che caratterizza le diverse parti del territorio nazionale. Sia la normativa antisismica che impone l'adozione di stringenti requisiti di sicurezza per le diverse tipologie di edifici, sia la classificazione antisismica che, attribuendo le classi di rischio alle singole parti del territorio, delimita le zone nelle quali le misure di prevenzione debbono essere più stringenti, costituiscono il punto di arrivo di un'evoluzione relativamente recente segnata da un crescente interesse dello Stato e della Pubblica Amministrazione alla garanzia della sicurezza degli edifici²⁴⁵. L'adozione di tali norme che, da una parte, innalza il livello di protezione garantito alle persone contro gli effetti degli eventi sismici, dall'altra comporta un inevitabile incremento dei costi di costruzione e, talvolta, una significativa limitazione dell'iniziativa economica privata che si può chiaramente percepire in tutte le ipotesi in cui la particolare pericolosità dei terreni sui quali potrebbero essere edificate delle costruzioni può portare ad imporre vincoli che limitino le dimensioni o l'estensione delle stesse o, nei casi più gravi,

²⁴³ Tanda, *Profili sanzionatori della normativa antisismica*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2013, 47.

²⁴⁴ Così si esprime il sito ufficiale del Dipartimento della Protezione Civile (<http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/it/dipartimento.wp>).

²⁴⁵ De Palma, *Violazione della normativa antisismica e tutela ripristinatoria*, in *Urbanistica e appalti*, 1999, 161 – 167.

vietino la possibilità di costruire *tout court*. Sotto questo profilo è assai significativa la vicenda che ha visto protagonisti un significativo numero di Comuni dell'Irpinia, i quali, all'inizio degli anni Sessanta, si attivarono al fine di conseguire una declassificazione, in virtù della quale l'allentamento del livello di allerta giustificato dalla natura sismica dei terreni consentì una significativa edificazione degli stessi con un sicuro incremento dell'attività economica, ma un altrettanto evidente detrimento della sicurezza che, proprio in occasione dei tragici eventi degli inizi degli anni Ottanta, condusse a devastanti conseguenze per gli abitanti di quegli edifici.

Concentrando l'attenzione sullo scenario attuale è possibile individuare quali capisaldi della legislazione antisismica le Norme Tecniche per le Costruzioni approvate con Decreto Ministeriale del 14 gennaio 2008, recante *Approvazione delle nuove norme tecniche per le costruzioni*; l'Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri 20 marzo 2003, n. 3274, recante *Primi elementi in materia di criteri generali per la classificazione sismica del territorio nazionale e di normative tecniche per le costruzioni in zona sismica*; la L. 9 novembre 2001, n. 401, frutto della conversione in legge, con modificazioni, del D. L. 7 settembre 2001, n. 343, recante *Disposizioni urgenti per assicurare il coordinamento operativo delle strutture preposte alle attività di Protezione Civile*; il d.P.r. 6 giugno 2001, n. 380, *Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia*; D. Lgs. 31 marzo 1998, n. 112, recante *Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli Enti Locali*, in attuazione del capo I della Legge 15 marzo 1997, n. 59 e, infine, L. 15 marzo 1997, n. 59, recante *Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed Enti Locali, per la riforma*

*della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa*²⁴⁶.

Particolare rilievo rivestono le cosiddette “Norme Tecniche per le Costruzioni”, approvate con Decreto Ministeriale del 14 gennaio 2008 - sito del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici. Esse costituiscono gli *standard* di sicurezza antisismici approvati dal Ministro delle infrastrutture, di concerto con il Ministro dell'interno e con il Capo Dipartimento della Protezione Civile e segnano il limite legislativo delle diverse tipologie di edifici²⁴⁷.

Altro elemento di fondamentale importanza è costituito dall’Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri 20 marzo 2003, n. 3274, mediante la quale è operata una classificazione del territorio nazionale in quattro zone caratterizzate da diverso livello di pericolosità sismica.

5.3. L’adeguamento delle norme antisismiche tra studi scientifici e principio di precauzione.

La legislazione antisismica attualmente in vigore costituisce il risultato di valutazioni discrezionali del legislatore operate all’esito di un ragionevole bilanciamento tra le imprescindibili esigenze di garantire la sicurezza delle persone e quelle, altrettanto rilevanti, di assicurare il rispetto di diritti

²⁴⁶ Crosetti, *La normativa antisismica quale strumento preventivo dell'incolumità pubblica*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2011, 261.

²⁴⁷ Il Ministro delle Infrastrutture, di concerto con il Ministro dell'Interno e con il Capo Dipartimento della Protezione Civile emana il 14 gennaio 2008 il Decreto Ministeriale che approva le nuove norme tecniche per le costruzioni, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 29 del 4 febbraio 2008 - Suppl. Ordinario n. 30. L’applicazione di tali norme diventa obbligatoria dal 1 luglio 2009, come previsto dalla legge n.77 del 24 giugno 2009.

costituzionalmente riconosciuti, quali la tutela del patrimonio artistico e dell'ambiente²⁴⁸. Occorre poi considerare che le misure di sicurezza adottate in campo antisismico - così come accade in altri settori esaminati – costituiscono un compromesso attuato secondo i canoni della ragionevolezza e della proporzionalità tra il raggiungimento di un livello di protezione delle persone adeguato ed un sostenimento di costi ragionevole. Una volta individuato un livello di protezione quale può essere quello attualmente delineato dalla legislazione antisismica si potrebbe ritenere che i limiti individuati dalle norme tecniche costituiscano il parametro in funzione del quale valutare la responsabilità civile dei soggetti privati e della Pubblica Amministrazione per i danni cagionati dalla rovina degli edifici a seguito di eventi sismici. In questa prospettiva, quindi, si potrebbe affermare che nel caso in cui la legislazione sulla sicurezza antisismica degli edifici sia rispettata non possa configurarsi una responsabilità in capo al costruttore o alla Pubblica Amministrazione²⁴⁹.

²⁴⁸ Con particolare riferimento all'attuazione del bilanciamento tra valori costituzionali si veda Morrone, *Il custode della ragionevolezza*, cit., 298, il quale sottolinea la "primarietà" dei diritti inviolabili tra cui figura senz'altro anche il diritto alla conservazione dell'ambiente. A tal proposito si vedano anche Simoncini e Longo, sub *art. 32 Cost.*, in *Commentario alla Costituzione*, cit., 661.

²⁴⁹ La responsabilità della Pubblica Amministrazione dovrebbe espandersi in funzione delle regole preventive che costituiscono i presupposti e i limiti degli obblighi risarcitori. In questo senso si esprime Mantelero, *Il ruolo dello Stato nelle dinamiche della responsabilità civile da danni di massa. Tre variazioni sul tema: uranio impoverito, emoderivati e Vajont*, cit., 161, formulando riflessioni che, seppure riferite al caso del Vajont, in cui emerge la relazione tra illecito omissivo della Pubblica Amministrazione e responsabilità civile di quest'ultima, possono ritenersi valide in termini generali.

Diversamente la responsabilità civile dei soggetti appena indicati potrebbe configurarsi nel caso in cui risultino violazioni della disciplina che governa la sicurezza antisismica degli edifici. Per quanto concerne la Pubblica Amministrazione i profili di responsabilità potrebbero appuntarsi sulla violazione della disciplina antisismica nei casi in cui sia la stessa Pubblica Amministrazione a rivestire la qualità di costruttore e appaltatore o proprietario degli edifici in questione. In tal caso in capo ad essa graverebbero una molteplicità di doveri e, segnatamente, quello di rispettare la disciplina antisismica nella fase dell'individuazione dei terreni su cui costruire²⁵⁰, in quella della costruzione dell'immobile, in quella successiva nella quale il proprietario è chiamato ad eseguire una corretta manutenzione o eventuali lavori di adeguamento rispetto ad obblighi sopravvenuti, nonché a rispettare la particolare disciplina prevista per la gestione delle emergenze negli immobili adibiti alla frequentazione da parte del pubblico²⁵¹.

In altre situazioni la responsabilità civile della Pubblica Amministrazione viene in considerazione sotto un differente profilo. Quando si tratta di edifici appartenenti a soggetti privati, infatti, la Pubblica Amministrazione può risultare responsabile

²⁵⁰ Barone, *Pianificazione territoriale e principio di precauzione*, cit., 27.

²⁵¹ Le considerazioni appena svolte possono trovare applicazione con riferimento a fattispecie di danni provocati da edifici pubblici adibiti a plessi scolastici, come, ad esempio, occorso nella recente vicenda del crollo del Liceo Darwin. In proposito si veda Cass. pen. 22 marzo 2016, n. 12223, in *Danno e Responsabilità*, 2016, 976, con nota di Arnone, *Il crollo del liceo Darwin approda in Cassazione*, che, pur concentrandosi sui profili penalistici, fornisce importanti indicazioni riguardo alla responsabilità civile della Pubblica Amministrazione derivante da colpevole omissione delle misure di sicurezza necessarie al fine di fornire un'adeguata protezione agli occupanti dell'edificio.

per i danni subiti da privati nella misura in cui essi dipendano dal mancato rispetto della legislazione antisismica di cui la Pubblica Amministrazione stessa non abbia controllato l'ottemperanza omettendo un'attività di sorveglianza doverosa o svolgendola secondo un livello di diligenza non adeguato.

Le questioni sin qui prospettate erano accomunate dalla valutazione della condotta della Pubblica Amministrazione, colpevole del mancato rispetto delle regole della normativa antisismica o, quantomeno, dell'omesso o non diligente controllo del loro rispetto da parte dei privati.

Altro genere di questioni si pone qualora venga in considerazione il problema di adottare misure di prevenzione dei rischi non specificamente previste dalla legge, ma che possano apparire ragionevoli sulla base di considerazioni fondate su scoperte scientifiche sopravvenute alla predisposizione degli *standard* di sicurezza legislativi o anche sulla base dell'osservazione comparatistica che consenta di riscontrare l'adozione di misure di sicurezza dotate di un maggior grado di efficienza ed affidabilità adottate in altri sistemi giuridici. In altre parole, occorre domandarsi se la responsabilità civile della Pubblica Amministrazione possa configurarsi anche per la mancata adozione di misure di sicurezza ulteriori rispetto a quelle esplicitamente imposte dalla legge. Sotto questo profilo occorre considerare ancora una volta la rilevanza assunta nel nostro ordinamento dal principio di precauzione²⁵². Detto principio - come già ricordato in altre sedi - impone alla Pubblica Amministrazione di adottare misure di protezione delle persone anche a fronte di rischi solo potenziali e non pienamente dimostrati, nonché di avvalersi compatibilmente con il canone

²⁵² Barone, *Pianificazione territoriale e principio di precauzione*, in *Trattato di diritto dell'ambiente*, cit., 27.

della proporzionalità e della ragionevolezza di tutte le soluzioni tecniche maggiormente funzionali alla tutela della vita e della salute umana. In concreto, quindi, potrebbe configurarsi una violazione del principio di precauzione nell'ipotesi in cui la classificazione del rischio sismico nelle diverse zone del territorio - già effettuata secondo metodi previsti dalla legge e validati dalla scienza ufficiale - possa essere svolta sulla base di metodi innovativi rivelatisi maggiormente sofisticati ed efficienti, ma non ancora contemplati come obbligatori dal legislatore. Ancora una violazione ipotetica del principio di precauzione potrebbe ravvisarsi qualora il legislatore e la Pubblica Amministrazione continuino a richiedere il rispetto di *standard* antisismici previsti dalla legge nonostante il sopravvenire di nuove modalità costruttive che risultino maggiormente protettive della sicurezza delle persone ed economicamente convenienti. Modalità che, per ipotesi, potrebbero risultare imposte dal legislatore e largamente impiegate in altri ordinamenti, ma non ancora contemplate dalla legislazione nazionale. Le questioni brevemente tratteggiate sembrano poter essere risolte facendo ricorso al principio di precauzione come criterio ermeneutico funzionale alla valutazione dell'attività della Pubblica Amministrazione. In quest'ottica, pertanto, potrebbero essere riproposte tutte le considerazioni già formulate nei contesti nei quali il principio di precauzione ha trovato applicazione al fine di delimitare la responsabilità civile della Pubblica Amministrazione.

Le considerazioni appena svolte, del resto, trovano un puntuale riscontro nella giurisprudenza amministrativa che, con riferimento alle materie regolate dal Piano per l'Assetto

Idrogeologico (PAI)²⁵³, ha, in più occasioni, esplicitamente richiamato il principio di precauzione al fine di giustificare le scelte delle amministrazioni locali che, anche in presenza di classificazioni del territorio in aree di rischio non elevato ad opera del richiamato Piano per l'Assetto Idrogeologico (PAI), hanno negato l'edificabilità dei terreni motivando i provvedimenti restrittivi dell'iniziativa economica privata sulla base di studi riferiti in concreto alla specifica peculiarità dei territori e sottolineando la necessità di attribuire assoluta prevalenza alla tutela della salute e dell'ambiente anche a fronte di rischi solo potenziali²⁵⁴.

²⁵³ Il Piano per l'Assetto Idrogeologico (o PAI) è uno strumento fondamentale della politica di assetto territoriale delineata dalla legge 183/89, viene avviata in ogni regione la pianificazione di bacino, esso ne costituisce il primo stralcio tematico e funzionale. Il Piano Stralcio per l'Assetto Idrogeologico, di seguito denominato Piano Stralcio o Piano o P.A.I., redatto ai sensi dell'art. 17, comma 6 *ter*, della L. n. 183/89, dell'art. 1, comma 1, del D.L. 180/98, convertito con modificazioni dalla L. n. 267/98, e dell'art. 1 *bis* del D.L. 279/2000, convertito con modificazioni dalla L. 365/2000, ha valore di Piano Territoriale di Settore ed è lo strumento conoscitivo, normativo e tecnico-operativo mediante il quale sono pianificate e programmate le azioni, gli interventi e le norme d'uso riguardanti la difesa dal rischio idrogeologico del territorio.

²⁵⁴ T.A.R. Catanzaro, 17 novembre 2016, n. 2217, in *Redazione Giuffrè amministrativo*, 2016, ove si legge che “In tema di edificabilità, l'inserimento da parte del PAI di porzioni del territorio in aree di rischio non elevato e, segnatamente, in aree di rischio medio non esclude che i comuni, sulla base degli studi in concreto condotti, possano prevedere una disciplina urbanistica che impedisca l'edificazione. I comuni non sono tenuti a una ricezione meccanicistica delle indicazioni di piano, dovendole adattare alle concrete condizioni territoriali; il principio di precauzione impone di dare assoluta prevalenza, nel bilanciamento degli interessi coinvolti, alla protezione della salute e dell'ambiente, anche nelle ipotesi in cui il pericolo di rischio idraulico sia solo potenziale”. In senso analogo Cons. Stato 24

6. Responsabilità della Pubblica Amministrazione per la gestione della rete stradale. Le nuove prospettive di applicazione dell'art. 2051 c.c.

L'analisi della giurisprudenza formatasi con riferimento all'art. 2051 c.c. nelle fattispecie caratterizzate dalla presenza di infortuni ricollegabili allo stato di non perfetta manutenzione delle strade testimonia in modo emblematico l'espandersi della responsabilità della Pubblica Amministrazione²⁵⁵.

In particolare può considerarsi ormai consolidato l'orientamento secondo cui la Pubblica Amministrazione è tenuta a risarcire i danni "riconducibili alle situazioni di pericolo immanentemente

maggio 2013, n. 2836, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, 2013, 739, con nota di Landi, *Autorizzazioni integrate ambientali per discariche per lo smaltimento di rifiuti: il Consiglio di Stato conferma la posizione del T.A.R. sul «dissenso costruttivo»*, ribadisce che "i comuni, in sede di adozione e approvazione delle varianti di adeguamento al p.a.i., non sono tenuti e vincolati a una ricezione meccanicistica delle indicazioni di piano, dovendole adattare alle concrete condizioni territoriali, e possono dunque variare, anche in maniera semplificata, i piani territoriali locali vigenti".

²⁵⁵ Al riguardo Franzoni, *L'illecito, Trattato della responsabilità civile*, cit., 479, osserva che "la responsabilità della Pubblica Amministrazione per il danno cagionato da una cosa in custodia ripropone il tormentato tema dell'applicabilità allo stato delle figure di responsabilità oggettiva"; Cassano, *Come si provano e si liquidano i danni non patrimoniali*, cit., 86; F. e G. Garri, *La responsabilità civile della pubblica amministrazione*, cit., 701; D'Apollo, *Danno da insidia stradale*, Torino, 2009, *passim*. Per una ricostruzione del problema della responsabilità della Pubblica Amministrazione in materia di beni demaniali e, in particolare per i danni scaturenti dalle insidie presenti sulle strade pubbliche, si veda Alessi, *La responsabilità della pubblica amministrazione*, cit., 444.

connesse alla struttura ed alla conformazione stessa della strada e delle sue pertinenze, indipendentemente dal fatto che l'una o l'altra dipendano” da sue scelte discrezionali²⁵⁶. A questo proposito è significativo il riferimento delle motivazioni, ormai consolidate, ad una “presunzione di responsabilità” *ex art. 2051 c.c.* in ragione della quale sussiste in capo alla Pubblica Amministrazione “un rapporto di custodia della cosa e una relazione di fatto tra un soggetto e la cosa stessa, tale da consentire il potere di controllarla, di eliminare le situazioni di pericolo che siano insorte e di escludere i terzi dal contatto con la cosa”, di modo che la responsabilità sussiste, salva la dimostrazione positiva del caso fortuito, ossia di un fatto non solo estraneo alla sfera di controllo del danneggiante, ma anche ascrivibile all’area degli eventi imprevedibili e di assoluta eccezionalità²⁵⁷. In altri termini, quindi, la lettura dell’art. 2051 c.c. affermata nella giurisprudenza fa emergere la sussistenza di una sorta di “responsabilità assoluta”²⁵⁸ in capo all’ente

²⁵⁶ Così testualmente Cass. 29 luglio 2016, n. 15761, in *De Jure Giuffrè*.

²⁵⁷ Al riguardo Franzoni, *L’illecito, Trattato della responsabilità civile*, cit., 489, dopo aver illustrato le numerose definizioni di caso fortuito, chiarisce che quella ormai affermata nella giurisprudenza di legittimità definisce tale concetto come un “fatto imprevisto ed imprevedibile fuori della facoltà di conoscenza e di controllo dell’uomo”. Egli, inoltre, osserva che i requisiti “dell’irresistibilità e della inevitabilità risultano comuni anche al concetto di forza maggiore, nonché alle ipotesi in cui sia ravvisabile un fatto del terzo o del danneggiato, a condizione che “tali fatti, al pari del fatto naturale o della *vis maior*, impediscano sul piano causale la riferibilità dell’evento alla cosa in custodia, quindi alla responsabilità del custode”.

²⁵⁸ In questo senso si veda da ultimo Cass. 29 luglio 2016, n. 15761, cit., nella cui motivazione ricorre l’assunto consolidato secondo cui “Con specifico riferimento alla responsabilità degli enti pubblici in relazione a sinistri riconducibili all’assetto della sede stradale, costituiscono principi

acquisiti nella giurisprudenza di questa Corte: a) che sussiste un obbligo generale di adottare, nonostante la discrezionalità della P.A., misure atte a scongiurare situazioni di obiettivo pericolo; b) che, per le strade aperte al traffico, è configurabile la responsabilità *ex art. 2051 c.c.*, dell'ente pubblico proprietario, una volta accertato che il fatto dannoso si è verificato a causa di una anomalia della strada stessa, salvo che quest'ultimo non dimostri di non avere potuto far nulla per evitare il danno; c) che, in particolare, l'ente proprietario supera la presunzione di colpa quando la situazione che provoca il danno si determina non come conseguenza di un precedente difetto di diligenza nella sorveglianza della strada, ma in maniera improvvisa, atteso che solo quest'ultima - al pari della eventuale colpa esclusiva dello stesso danneggiato in ordine al verificarsi del fatto - integra il caso fortuito previsto dall'*art. 2051 c.c.*, quale scriminante della responsabilità del custode.

Si ritiene, in sintesi, che agli enti pubblici proprietari di strade aperte al pubblico transito è in linea generale applicabile l'*art. 2051 c.c.*, in riferimento alle situazioni di pericolo immanentemente connesse alla struttura o alle pertinenze della strada, indipendentemente dalla sua estensione. In senso analogo v. anche Cass. 29 marzo 2007, n. 7763, in *Giustizia civile Massimario*, 2007, 3; Cass. 2 febbraio 2007, n. 2308, in *La nuova giurisprudenza civile commentata*, 2007, 11252, con nota di Menini, *Il lento ed inesorabile sgretolamento di un privilegio della pubblica amministrazione*; Cass. 3 aprile 2009, n. 8157, in *Danno e Responsabilità*, 2010, 40, con nota di Laghezza, *Pericolo caduta massi: franano i privilegi del custode pubblico?*; Cass. 4 ottobre 2013, n. 22684, in *Danno e responsabilità*, 2014, 618, con nota di Torresani, *La responsabilità oggettiva da cose in custodia per dissesti stradali*, in part. p. 323, ove viene posto in luce come l'attuale lettura interpretativa dell'*art. 2051 c.c.* prenda le mosse dal pensiero sviluppato agli inizi degli anni '60 da Pietro Trimarchi e costituisca un'ipotesi nella quale si riscontra una "rigorosa imputazione di responsabilità fondata sul concetto di rischio". Sul punto si vedano anche le interessanti considerazioni di Baffi e Nardi, *La responsabilità da custodia della P.A.: prospettive di analisi economica del diritto*, in *Danno e responsabilità*, 2016, 337.

gestore della strada che trova un limite solo ove ricorra il caso fortuito²⁵⁹ ed una parziale attenuazione in presenza di condotte del danneggiato riconducibili ad un suo concorso colposo *ex art.* 1227 c.c.²⁶⁰.

6.1. Segue. I lavori di manutenzione stradale come attività pericolosa soggetta all'art. 2050 c.c.

La responsabilità della Pubblica Amministrazione riferita a danni cagionati nell'ambito della circolazione stradale o, più in generale dell'utilizzo della strada, può configurarsi anche con riferimento alle ipotesi in cui la fattispecie dannosa si concretizzi su strade oggetto di interventi di manutenzione. Riguardo a questa particolare fattispecie, infatti, la giurisprudenza di legittimità ha avuto modo di precisare che ricorre un'attività riconducibile al novero di quelle considerate pericolose e soggette alla rigorosa disciplina prevista dall'art. 2050 c.c. In

²⁵⁹ Nelle pronunce di legittimità più recenti ricorre l'assunto secondo cui: "per ottenere l'esonero dalla responsabilità, il custode deve provare che il fatto del terzo abbia i requisiti dell'autonomia, dell'eccezionalità, dell'imprevedibilità e dell'inevitabilità e che sia, quindi, idoneo a produrre l'evento, escludendo fattori causali concorrenti". (Cass. 14 ottobre 2011, n. 21286, in *Danno e Responsabilità*, 2012, 497, con nota di Laghezza, *Responsabilità da cosa in custodia: prova del fortuito*).

²⁶⁰ La Cassazione ha precisato in più occasioni che il comportamento colposo del danneggiato, anche ove non idoneo ad interrompere il nesso causale tra fatto e danno, può, tuttavia, rilevare ai fini dell'applicazione dell'art. 1227 c.c., comma 1, conducendo ad una limitazione della responsabilità del danneggiante proporzionale al grado della colpa del danneggiato (Cass. 8 maggio 2008, n. 11227, in *Giurisprudenza Italiana*, 2008, 2162; Cass. 6 luglio 2006, n. 15384, cit.).

particolare è stato rilevato che l'esercente di un'attività di esecuzione di lavori sulla pubblica strada è soggetto alla disciplina prevista dall' art. 2050 c.c., in quanto i lavori stradali costituiscono fonte di pericolo per gli utenti. In quest'ottica egli può liberarsi solamente fornendo la prova di aver adottato tutte le misure idonee ad evitare il danno. Merita particolare considerazione la precisazione secondo cui l'esercente dei lavori di manutenzione dispone di un margine di discrezionalità riguardo alla scelta delle misure da adottare e che tale discrezionalità debba essere esercitata facendo uso della normale prudenza, nonché tenendo conto dello sviluppo della tecnica e delle condizioni pratiche in cui l'attività si svolge. È da notare tuttavia che un simile criterio risulta superato laddove sia la legge stessa ad imporre l'obbligo di adottare talune misure. In quest'ultimo caso, infatti, l'adozione delle misure imposte dalla legge dovrebbe costituire un limite alla responsabilità dell'esercente, il quale, al più, potrebbe essere chiamato a fornire la prova di aver adottato misure idonee solo qualora avesse optato per soluzioni tecniche diverse da quelle prescritte da norme legislative o regolamentari²⁶¹. Sebbene tale principio sia stato affermato muovendo da una fattispecie concreta nella quale l'esercente dell'attività di manutenzione della strada era un'impresa privata sembra possibile riferire queste stesse considerazioni anche all'ipotesi in cui l'attività di manutenzione sia svolta dalla Pubblica Amministrazione. In quest'ultimo caso

²⁶¹ Cass. 13 maggio 2003, n. 7298, in *Giurisprudenza Italiana*, 2004, 976, con nota di Girimonte, *Esiste uno standard di diligenza nell'esercizio delle attività pericolose?* ove è stato affermato il principio appena riassunto con riferimento a fattispecie di lavori stradali eseguiti su di un marciapiedi senza l'adozione di cartelli di pericolo e di appositi ripari, come stabiliti dall'art. 8 lett. b del d.P.R. n. 393 del 1959, vigente all'epoca dei fatti).

la discrezionalità tecnica da essa esercitata allorché si tratta di scegliere le soluzioni tecniche necessarie a garantire il massimo livello di sicurezza dell'attività dovrà essere valutata sulla base del rigoroso regime di responsabilità previsto dall'art. 2050 c.c.

Capitolo IV

TUTELA DELLA PERSONA, SVOLGIMENTO DI ATTIVITÀ INDISPENSABILI E RESPONSABILITÀ CIVILE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE.

Sommario: 1. Premesse. - 2. Il controllo della Pubblica Amministrazione sulla sicurezza dei farmaci: la farmacovigilanza e la farmacosorveglianza. - 2.1. Omessa o inadeguata attività di controllo della sicurezza dei farmaci e responsabilità civile della Pubblica Amministrazione. - 3. Le vaccinazioni obbligatorie tra salvaguardia della salute collettiva e autodeterminazione del singolo. - 3.1. La responsabilità civile della Pubblica Amministrazione per i danni causati dalle vaccinazioni obbligatorie. - 3.2. La responsabilità civile della Pubblica Amministrazione nella prospettiva della giurisprudenza CEDU e dell'armonizzazione del Diritto dell'Unione Europea. - 4. Il controllo della Pubblica Amministrazione sulla salubrità e sulla sicurezza degli alimenti. - 4.1. La sicurezza alimentare nella disciplina dell'Unione Europea... - 4.2. ... e i nuovi doveri di vigilanza della Pubblica Amministrazione. - 4.3. Il controllo sulla sicurezza alimentare tra precauzione e proporzionalità nella limitazione dell'attività economica privata. - 5. L'inquinamento elettromagnetico e la limitazione delle attività dei gestori privati. Premesse. - 5.1. La Legge 22 febbraio 2001, n. 36 e il principio di precauzione. - 5.2. La responsabilità della Pubblica Amministrazione per omessa o inadeguata vigilanza sulla disciplina in materia di elettrosmog. - 6. La responsabilità della Pubblica Amministrazione per omessa adozione di misure di sicurezza. I danni da esposizione ad uranio impoverito.

1. Premesse.

La consapevolezza circa le inevitabili conseguenze dannose connesse all'esercizio di determinate attività ha dato luogo nel corso del tempo ad una costante espansione dei contesti nei quali il legislatore ha contemplato talvolta un diretto coinvolgimento della Pubblica Amministrazione, chiamata in alcune ipotesi a svolgere determinate attività e, in altre fattispecie, un suo coinvolgimento indiretto nella veste di soggetto deputato al controllo delle regole che garantiscano un elevato livello di protezione della salute delle persone. Con riferimento al primo genere di ipotesi la ricerca si è concentrata sul ruolo svolto dal Ministero della Salute nell'ambito delle vaccinazioni obbligatorie e dal Ministero della Difesa nei rapporti con i propri dipendenti esposti a rischi inevitabilmente correlati allo svolgimento delle loro funzioni. Per quanto concerne le fattispecie nelle quali la Pubblica Amministrazione assume la funzione di garantire il rispetto di regole preventive necessarie al fine di assicurare un elevato livello di protezione della salute nei rapporti tra soggetti privati, l'interesse si è concentrato sulla responsabilità per omesso o inadeguato svolgimento dell'attività funzionali a garantire la sicurezza dei farmaci e quella degli alimenti. Anche il problema di limitare i rischi generati dall'esposizione a campi elettromagnetici costituisce oggetto di una disciplina pubblicistica, la cui attuazione è affidata all'esercizio di pregnanti controlli svolti dalla Pubblica Amministrazione al fine di individuare soluzioni che rappresentino un punto di equilibrio ragionevole tra l'esigenza di garantire lo svolgimento di attività indispensabili, quali quelle di diffusione dell'energia elettrica e di sviluppo delle comunicazioni e il fondamentale diritto alla salute degli individui. Sotto questo profilo riveste notevole interesse il

raffronto tra le soluzioni adottate a livello regionale e quelle, necessariamente prevalenti, adottate a livello nazionale, anche in ossequio agli obblighi scaturenti dal recepimento del diritto comunitario.

In tutti gli ambiti considerati i doveri assegnati dal legislatore alla Pubblica Amministrazione costituiscono la base sulla quale ricostruire i lineamenti della responsabilità civile conseguente all'omesso o inadeguato svolgimento delle attività funzionali ad assicurare un adeguato livello di protezione dei privati. Una responsabilità che, proprio in ragione delle peculiari caratteristiche del danneggiante e dell'affidamento generato dalla Pubblica Amministrazione, si configura secondo modalità del tutto particolari. In questo senso appare emblematico il ruolo assunto dal principio di precauzione che, proprio nei rapporti che vedono coinvolta la Pubblica Amministrazione nella veste di danneggiante, si riflette significativamente sulla individuazione dell'elemento soggettivo della colpa conducendo talvolta ad escludere l'applicabilità dell'art. 2043 c.c. laddove il provvedimento della Pubblica Amministrazione lesivo dell'iniziativa economica privata fosse giustificato da esigenze precauzionali insorte in un contesto di incertezza scientifica²⁶² e, talvolta ad affermarla nelle ipotesi in cui la Pubblica Amministrazione, pur in presenza di una situazione di rischio solo possibile non abbia assunto adeguate misure di protezione della salute²⁶³. In conclusione, quindi, l'analisi dei diversi contesti presi in esame appare funzionale a delineare regole generali applicabili a tutte le fattispecie nelle quali alla Pubblica Amministrazione sia assegnato il compito di proteggere in via diretta o mediata la salute delle persone dai rischi

²⁶² Cfr. *infra* par. 4.3.

²⁶³ Cfr. *infra* par. 3.

inevitabilmente connesse allo svolgimento di determinate attività.

2. Il controllo della Pubblica Amministrazione sulla sicurezza dei farmaci: la farmacovigilanza e la farmacosorveglianza.

Nell'ambito delle attività attraverso le quali la Pubblica Amministrazione mira a garantire un elevato livello di tutela della salute dei consociati rientrano sicuramente quelle della cosiddetta farmacovigilanza e della farmacosorveglianza²⁶⁴. La prima può essere definita come il complesso di attività finalizzate a valutare costantemente tutte le informazioni relative alla sicurezza dei farmaci e ad assicurare, per tutti i medicinali in commercio, un rapporto beneficio/rischio favorevole per la popolazione²⁶⁵. Essa consiste in particolare nel riordino dei dati sulla sicurezza dei farmaci provenienti da una molteplicità differenziata di fonti, quali, ad esempio, le segnalazioni spontanee di sospette reazioni avverse, gli studi scientifici condotti da istituti di ricerca, nonché i rapporti periodicamente stilati dalle industrie farmaceutiche²⁶⁶. Il monitoraggio e l'analisi

²⁶⁴ Siracusa, *Il diritto "informato" ed economicamente condizionato di accesso al farmaco: l'AIFA e la farmacovigilanza*, in *Rivista di BioDiritto*, 2015, 16; Dell'Erba e Pepe, *Farmacovigilanza: indagine conoscitiva sul livello di informazione dei sanitari*, in *Rivista italiana di medicina legale*, 1999, 1162 – 1185; Frosini V., *Aspetti giuridici della informazione farmacologica e della farmacovigilanza*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1987, 740.

²⁶⁵ In questi termini si esprime la pagina di presentazione del sito ufficiale dell'AIFA (Agenzia Italiana del Farmaco) <http://www.agenziafarmaco.gov.it/it/content/la-sicurezza-dei-farmaci>.

²⁶⁶ Per un maggiore approfondimento si rinvia al sito dell'AIFA (Agenzia Italiana del Farmaco), nel quale è specificato che le segnalazioni spontanee

dei dati non interessano solamente la dimensione nazionale, ma si estendono a quella europea, di guisa che l'autorità italiana può essere osservata come una parte di un complesso sistema che vede coinvolte tutte le omologhe autorità nazionali, i cui dati convergono nel cosiddetto *Eudra Vigilance (European Union Drug Regulating Authorities Pharmacovigilance)*²⁶⁷, nel quale sono compendiate e periodicamente aggiornate tutte le segnalazioni provenienti dagli Stati dell'Unione Europea. Un sistema che, del resto, riflette lo stretto rapporto sinergico tra l'AIFA (Agenzia Italiana del Farmaco) e l'EMA (European Medicines Agency)²⁶⁸.

Nel secondo ambito, ossia in quello della cosiddetta farmacovigilanza, rientrano le attività di controllo nella fase

di reazioni avverse a farmaci (ADR) vengono raccolte mediante la Rete Nazionale di Farmacovigilanza (RNF), un network esteso su tutto il territorio nazionale che comprende l'AIFA, le 20 Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano, 204 Unità Sanitarie Locali, 112 Ospedali, 38 IRCCS (Istituti di Ricerca e Cura a Carattere Scientifico) e 561 industrie farmaceutiche.

²⁶⁷ Le finalità e le funzioni del sistema di farmacovigilanza sono compiutamente illustrate nel sito ufficiale http://www.ema.europa.eu/ema/index.jsp?curl=pages/regulation/q_and_a/q_and_a_detail_000149.jsp&mid=WC0b01ac05800250b5.

²⁶⁸ Nel sito ufficiale dell'EMA (http://www.ema.europa.eu/ema/index.jsp?curl=pages/home/Home_Page.jsp&mid=) si legge che esso è “un organismo decentrato dell'Unione Europea (UE). L'Agenzia, che ha sede a Londra e ha iniziato a operare nel 1995, si occupa della valutazione scientifica, della sorveglianza e del monitoraggio della sicurezza dei medicinali sviluppati da società farmaceutiche e destinati ad essere utilizzati nell'UE. L'EMA tutela la salute pubblica e animale nei 28 Stati membri dell'UE e nei paesi dello Spazio economico europeo (SEE), garantendo la sicurezza, l'efficacia e l'alta qualità di tutti i medicinali disponibili sul mercato dell'UE. L'EMA opera al servizio di un mercato di oltre 500 milioni di persone che vivono nell'UE”.

successiva all'autorizzazione dei farmaci destinati ad uso veterinario, osservati nelle fasi della produzione, distribuzione, detenzione ed utilizzo. Tale attività persegue la finalità di tutelare la salute pubblica, soprattutto dai pericoli che possono scaturire dalla presenza di “residui farmacologici ancora presenti negli alimenti di origine animale”, i quali, trasferendosi “indirettamente” al consumatore degli alimenti di origine animale, potrebbero generare una serie di patologie lungolatenti²⁶⁹.

L'espletamento delle attività di sorveglianza appena descritte vede coinvolti diversi soggetti facenti capo alla Pubblica Amministrazione, quali i Servizi Veterinari delle ASL, i Comandi territoriali dei Carabinieri per la tutela della salute e, in ultima analisi, il Ministero della Salute, chiamati a vigilare su tutte le fasi successive all'autorizzazione, alla produzione e all'immissione in commercio dei farmaci ad uso umano e veterinario²⁷⁰.

²⁶⁹ L'accezione di diritto alla salute che risulta dall'analisi delle attività attualmente svolte dal Ministero ed inserite in una politica di armonizzazione del diritto dell'Unione Europea appare senz'altro più ampia di quella consolidatasi negli orientamenti tradizionali ed emerge anche laddove i documenti ministeriali esplicitamente si richiamano all'esigenza di “salvaguardia della salute animale, mirando ad evitare l'uso di farmaci negli animali non giustificato da necessità terapeutiche e contrarie alle norme sul benessere animale”

(http://www.salute.gov.it/portale/temi/p2_5.jsp?area=veterinari&menu=sorveglianza).

²⁷⁰ Sul sito ufficiale del Ministero della Salute (http://www.salute.gov.it/portale/temi/p2_5.jsp?area=veterinari&menu=sorveglianza) viene precisato che i controlli sulla produzione dei medicinali veterinari e sulle sostanze attive utilizzate come materie prime per i medicinali veterinari, sono finalizzati alla verifica dei requisiti strutturali, funzionali, documentali e di assicurazione della qualità della produzione dei

Il problema della responsabilità civile della Pubblica Amministrazione, pertanto, si articola su molteplici livelli che vedono coinvolti soggetti solidalmente responsabili nei confronti del danneggiato e tra di loro collegati da rapporti gerarchici²⁷¹.

2.1. Omessa o inadeguata attività di controllo della sicurezza dei farmaci e responsabilità civile della Pubblica Amministrazione.

Un'ipotesi nella quale è emersa in modo emblematico una responsabilità civile della Pubblica Amministrazione cagionata dall'omessa vigilanza sulla sicurezza dei farmaci è quella concernente i danni cagionati dalla diffusione di emoderivati infetti²⁷². In quest'ipotesi veniva in considerazione una

medicinali veterinari e delle sostanze farmacologicamente attive previsti dalla norma e dalle linee guida sulle buone prassi di fabbricazione e alla verifica della conformità della produzione e dei requisiti di qualità dei medicinali veterinari e delle sostanze attive rispetto a quanto autorizzato.

²⁷¹ Un'emblematica dimostrazione in tal senso può essere rinvenuta nelle fattispecie in cui il problema della responsabilità per i danni cagionati da emoderivati infetti vede coinvolti a diversi livelli e con riferimento a segmenti tra di loro distinti, ma intimamente connessi, il Ministero della Sanità, le Regioni e le U.S.L. (oggi A.S.L.), nonché gli operatori sanitari. Per un'analisi delle questioni sottese si veda in particolare Carbone, *Danni da sangue infetto: il Ministro della sanità risponde per omessa vigilanza e non per esercizio di attività pericolosa*, in *Il Corriere giuridico*, 2001, 1204.

²⁷² Cass. Sez. Unite 11 gennaio 2008, n. 576, cit., ove viene sottolineato che lo svolgimento da parte del Ministero della Salute della fondamentale attività della farmacovigilanza costituisce il fondamento sulla base del quale giustificare la responsabilità civile connessa ad omissioni di controlli necessari o al loro svolgimento secondo modalità inappropriate. Sul punto cfr. Pasquinelli, *La responsabilità per danni dello stato*, in *Danno e*

responsabilità concorrente del fabbricante del prodotto e del Ministero della Sanità al quale veniva imputato il non adeguato svolgimento dell'attività di sorveglianza funzionale a prevenire il verificarsi di eventi dannosi. Per quanto concerne quest'ultimo ordine di questioni risultava possibile inquadrare la responsabilità civile nella disciplina delle attività pericolose contemplate dall'art. 2050 c.c.²⁷³ oppure in quella generale delineata dall'art. 2043 c.c.

La prima opzione interpretativa, ossia quella secondo cui la responsabilità della Pubblica Amministrazione doveva essere ricondotta all'art. 2050 c.c.²⁷⁴, apparve in un primo momento

responsabilità, 2012, 567, il quale si sofferma anche sul profilo del cumulo tra tutela aquiliana ed indennizzo previsto dalla L. n. 210/1992.

²⁷³ L'orientamento - oggi superato - secondo cui la responsabilità della Pubblica Amministrazione per omesso controllo dei prodotti emoderivati si fondava sull'art. 2050 c.c. è stato espresso da Cass. 27 gennaio 1997, n. 814, in *Il Corriere Giuridico*, 1997, 291, con nota di Carbone, *Responsabilità civile*; Cass. 1° febbraio 1995, n. 1138, in *Responsabilità civile e previdenza*, 1996, 144, con nota di Bastianon, *La Cassazione, il "Trilerger" e la responsabilità per i danni da emoderivati infetti*.

²⁷⁴ Una prima lettura della norma, particolarmente rigorosa, includeva tra le attività pericolose solo quelle classificate come tali dal legislatore e, in particolare, quelle indicate agli artt. 63 ss. del T.U. 18 giugno 1931, n. 773, delle leggi in tema di pubblica sicurezza ed il relativo regolamento di esecuzione (6 maggio 1940, n. 635). In seguito, tuttavia, si è affermata una diversa ricostruzione in ragione della quale l'ambito di applicazione dell'art. 2050 c.c. risulta assai più ampio ed incerto. Per un'accurata ricostruzione Facci, *La responsabilità da attività pericolosa*, in *Le obbligazioni*, a cura di Franzoni, II, Torino, 2004, 275; Carusi, *Forme di responsabilità e danno*, in *Diritto civile*, diretto da Lipari e Rescigno e coordinato da Zoppini, vol. IV, III, Milano, 2009, 492. Un'acuta critica ai profili d'indeterminatezza che emergono dall'attuale orientamento giurisprudenziale in materia di esercizio di attività pericolose si rinviene in Monateri, *Illecito e responsabilità civile. La responsabilità civile per lo svolgimento di attività pericolose*, in *Trattato*

sostenibile in ragione dell'orientamento giurisprudenziale secondo cui possono essere incluse tra le attività pericolose quelle che sulla base di un criterio "scientifico-statistico"²⁷⁵ appaiono come generatrici di una significativa quantità di eventi dannosi o di eventi dannosi caratterizzati da una notevole capacità lesiva²⁷⁶.

Tale lettura, tuttavia, è stata superata da quella secondo cui la responsabilità del Ministero della Salute per i danni cagionati da infezioni contratte in seguito ad emotrasfusioni o somministrazione di farmaci emoderivati si fonda sull'art. 2043 c.c. e non sull'art. 2050 c.c.²⁷⁷. In particolare è stato precisato che

Bessone, Torino, 2002, X, 2, 106, il quale, all'esito di un'ampia indagine giurisprudenziale individua significative incertezze, "precedenti strambi" e soluzioni "discutibili".

²⁷⁵ Osserva Franzoni, *L'illecito*, cit., 414, che si tratta di "una formula che è sostanzialmente ripetuta immutata da anni dalla giurisprudenza".

²⁷⁶ Cass., 21 ottobre 2005, n. 20359, in *Il Foro italiano on line* precisa che "l'art. 2050 c.c., partendo dal presupposto che tutte le attività umane contengono in sé un grado più o meno elevato di pericolosità per coloro che le esercitano, prende in considerazione solo quelle di per sé potenzialmente dannose per l'alta percentuale di danni che possono provocare", in ragione della loro natura o per il tipo di mezzi adoperati.

²⁷⁷ L'orientamento inizialmente affermatosi nella giurisprudenza di merito (Trib. Roma 14 giugno 2001, in *Il Corriere giuridico*, 2001, 1204, con nota di Carbone, *Danni da sangue infetto: il Ministro della sanità risponde per omessa vigilanza e non per esercizio di attività pericolosa*, ove viene ampiamente e diffusamente motivato il percorso argomentativo, oggi divenuto orientamento consolidato, che ha condotto ad inquadrare la responsabilità del Ministero della Salute nell'art. 2043 c.c., escludendo l'applicazione dell'art. 2050 c.c.; Trib. Firenze 14 gennaio 2015, n. 76, in *Rivista italiana di medicina legale*, 2016, 419, con nota di Covino, *In tema di danno da emotrasfusione*, ove si legge che il Ministero della salute risponde ex art. 2043 c.c. del danno subito dal paziente contagiato dai virus

l'esclusione del regime di responsabilità previsto dall'art. 2050 c.c. deriva dalla circostanza per cui è da considerare pericolosa la produzione e distribuzione di sangue, ma non il controllo e la vigilanza su tali attività²⁷⁸. In quest'ottica, pertanto, la responsabilità del Ministero della Salute potrà affermarsi solo a condizione che il danneggiato provi una colpa della Pubblica

HIV, HBV e HCV veicolati da emotrasfusione infetta, in ragione dell'omesso esercizio dell'attività di controllo, direttiva e vigilanza su farmaci, sangue ed emoderivati, a cui il Ministero stesso è tenuto per legge) si è anche consolidato in seno alla giurisprudenza di legittimità (Cass. 31 maggio 2005, n. 11609, in *Corriere del merito*, 2006, 449, con nota di Carbone, *La «storia infinita» del sangue infetto: tra la l. 219/2005, la sentenza 11609/2005 e la decisione del Tribunale di Roma*; in *Responsabilità civile e previdenza*, 2006, 101, con nota di Poto, *Le emotrasfusioni infette, i nuovi traguardi della giurisprudenza di merito, la posizione della Cassazione*; in *Responsabilità civile e previdenza*, 2006, 294, con nota di Coggiola, *La Cassazione afferma la responsabilità del Ministero della Salute per i danni da sangue ed emoderivati infetti*; in *Giur. it.*, 2006, 917, con nota di Bonuomo, *In tema di responsabilità civile del Ministero della Sanità per danni derivanti da emotrasfusioni*).

²⁷⁸ Mantelero, *Il ruolo dello Stato nelle dinamiche della responsabilità civile da danni di massa. Tre variazioni sul tema: uranio impoverito, emoderivati e Vajont*, cit., in part. 75 ss. Sull'applicabilità dell'art. 2050 c.c. al danno da emoderivati v. Castronovo, *La nuova responsabilità civile*, III ed., Milano, 2006, 685. Per un'accurata ricostruzione del problema si veda Di Costanzo, *Il danno da trasfusione ed emoderivati infetti*, Napoli, 1998, ove le soluzioni adottate nel sistema italiano vengono osservate alla luce di un'approfondita comparazione con l'ordinamento statunitense. Particolare attenzione è riservata altresì ai profili di analisi economica del diritto connessi al passaggio dalla regola della responsabilità per colpa a quella della responsabilità oggettiva (Di Costanzo, *Il danno da trasfusione ed emoderivati infetti*, cit., 28 ss.).

Amministrazione, nonché la presenza degli altri elementi oggettivi dell'illecito²⁷⁹.

Occorre considerare che l'approdo interpretativo di cui si è appena dato conto si è consolidato in un contesto normativo nel quale non aveva ancora fatto ingresso il principio di precauzione che consente l'adozione di misure di protezione della salute particolarmente incisive anche a fronte di rischi solo potenziali e non definitivamente dimostrati²⁸⁰. Questo elemento di novità ha indotto gli interpreti ad interrogarsi circa l'opportunità di riconsiderare in termini generali soluzioni consolidate in materia di responsabilità civile e, a maggior ragione, le questioni che vedono coinvolta la Pubblica Amministrazione nel compito di

²⁷⁹ F. P. Patti e Tancredi, *Emotrasfusioni infette e presunzione del nesso di causalità: la teoria del rischio specifico*, in *Danno e responsabilità*, 2012, 135; Rubino, *Il danno da emotrasfusioni (e da somministrazione di emoderivati). La nuova giurisprudenza di legittimità e di merito*, Milano, 2008; Carbone, *Danni da sangue infetto: il Ministro della sanità risponde per omessa vigilanza e non per esercizio di attività pericolosa*, cit., 1209; Aiello, *La responsabilità del Ministero per omessa vigilanza sull'attività di raccolta e distribuzione di sangue ed emoderivati*, in *La nuova giurisprudenza civile e commentata*, I, 2014, 659.

²⁸⁰ Sul principio di precauzione Del Prato, *Il principio di precauzione nel diritto privato: spunti*, in *Rassegna di diritto civile*, 2009, 637; Sollini, *Il principio di precauzione nella disciplina comunitaria della sicurezza alimentare*, cit., 26; Nanna, *Principio di precauzione e lesioni da radiazioni non ionizzanti*, cit., 172-181; De Leonardis, *Il principio di precauzione nell'amministrazione di rischio*, cit. 172-181; Gradoni, *Commento all'art. 7*, cit., 188; Marini, *Il principio di precauzione nel diritto internazionale e comunitario: disciplina del commercio di organismi geneticamente modificati e profili di sicurezza alimentare*, cit.; in part. 140 ss.; Busnelli, *Il principio di precauzione e l'impiego di biotecnologie in agricoltura*, cit., 115 ss.; Galasso, *Il principio di precauzione nella disciplina degli OGM*, Torino, 2007; Gragnani, *Il principio di precauzione come modello di tutela dell'ambiente, dell'uomo, delle generazioni future*, cit., 26 ss.

garantire un elevato livello di tutela della salute delle persone. Proprio in questo particolare ambito, infatti, il principio di precauzione suggerisce un approccio in ragione del quale il dovere di sorveglianza che grava sulla Pubblica Amministrazione dovrebbe essere inteso secondo modalità particolarmente rigorose.

3. Le vaccinazioni obbligatorie tra salvaguardia della salute collettiva e autodeterminazione del singolo.

Le norme che impongono la sottoposizione a trattamenti vaccinali obbligatori costituiscono un importante punto di osservazione della responsabilità civile della Pubblica Amministrazione²⁸¹. Essa, infatti, è chiamata in primo luogo a definire le linee guida attraverso la predisposizione del Piano Nazionale Prevenzione Vaccinale (PNPV) aggiornato

²⁸¹ Sul tema delle vaccinazioni obbligatorie si veda Montuschi, sub *art. 32, comma 1, Cost.*, in *Rapporti etico-sociali*, in *Commentario della Costituzione*, cit., 187; Amato, *La “disfunzione sistemica” dei rimedi per il ristoro dei danni da infezioni post-trasfusionali*, in *La nuova giurisprudenza civile commentata*, 2016, 810; Ponzanelli, *Vaccinazioni obbligatorie: un primo commento alla legge n. 238/1997*, in *Danno e responsabilità*, 1997, 649; Id., *“Pochi ma da sempre”: la disciplina sull’indennizzo per il danno da vaccinazione, trasfusione o assunzione di emoderivati al primo vaglio di costituzionalità*, in *Foro italiano*, 1996, I, 2328; Comandé, *Diritto alla salute tra sicurezza e responsabilità civile*, in *Danno e responsabilità*, 1996, 573; Ponzanelli, *La misura dell’intervento dell’indennizzo per le “vittime” di vaccinazioni obbligatorie: il nuovo intervento della Corte costituzionale*, in *Il Foro italiano*, 1998, 1370; Id., *Vaccinazioni obbligatorie: un’ulteriore lacuna della legge n. 210/1992*, in *Danno e responsabilità*, 2003, 154; Id., *L’indennizzo ex lege 210 dovuto anche in assenza di un obbligo a sottoporsi ad un trattamento sanitario*, in *Danno e responsabilità*, 2012, 1063.

periodicamente dal Ministero della Salute, quindi a vigilare sulla sicurezza dei vaccini, infine a effettuare un capillare controllo riguardo all'effettiva sottoposizione dei soggetti minori al trattamento legislativamente previsto. Le questioni appena accennate risultano estremamente delicate e complesse laddove si consideri che il diritto alla salute viene in considerazione sia nella sua dimensione individuale riferita al singolo, sia nella dimensione collettiva; due prospettive che non sempre risultano pienamente conciliabili in quanto, talvolta, le istanze di autodeterminazione del singolo che intenda non sottoporsi all'obbligo di vaccinazione possono risolversi in una lesione della dimensione collettiva del diritto alla salute frustrando i benefici effetti tipicamente connessi alla vaccinazione di massa dell'intera popolazione²⁸². Non v'è dubbio che in questo genere di ipotesi la Pubblica Amministrazione sia chiamata ad intervenire ed a risolvere delicate situazioni di bilanciamento tra il diritto a non subire trattamenti sanitari contro la propria volontà e il generale interesse alla massima estensione del trattamento vaccinale. Proprio in questo contesto si rinviene un significativo ambito di applicazione della teoria dell'atto lecito dannoso, quale strumento funzionale ad assicurare un indennizzo a coloro che subiscano un danno alla salute riconducibile ad un'azione della Pubblica Amministrazione conforme al canone della liceità²⁸³.

²⁸² A tal proposito si veda Montuschi, sub *art. 32, comma 1, Cost.*, in *Rapporti etico-sociali*, in *Commentario della Costituzione*, cit., 187.

²⁸³ In questo senso Micari, *P.A., danno da ritardo "mero" ed atipicità degli atti legittimi dannosi*, cit., 124; Anselmo, *Trasfusioni, vaccinazioni obbligatorie, somministrazione di emo-derivati e casi d'indennizzo e di risarcimento del danno per i cittadini contagiati*, in *Le nuove responsabilità*

Altro contesto nel quale la Pubblica Amministrazione è chiamata a svolgere un ruolo estremamente delicato è quello della sorveglianza sulla sicurezza dei prodotti utilizzati per attuare i trattamenti profilattici; un'attività questa che rientra nell'ambito della farmacovigilanza e della farmacosorveglianza, delle quali si è già dato conto nei paragrafi precedenti²⁸⁴.

3.1. La responsabilità civile della Pubblica Amministrazione per i danni cagionati dalle vaccinazioni obbligatorie.

Il problema di conciliare l'esigenza di sottoporre a vaccinazioni obbligatorie la più ampia parte possibile della popolazione e quello di tutelare la salute dei singoli che, in casi numericamente limitati, subiscano lesioni personali riconducibili alla vaccinazione stessa è stato risolto attraverso un intervento legislativo specificatamente concepito al fine di assicurare un'adeguata compensazione economica ai danneggiati.

Così la L. n. 210/1992 contempla il diritto ad ottenere un indennizzo da parte dello Stato a favore di chiunque abbia subito menomazioni permanenti della propria integrità psico-fisica a seguito di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazione di emoderivati (art. 1)²⁸⁵. Una simile previsione costituisce una significativa applicazione della responsabilità della Pubblica Amministrazione per atto lecito dannoso. È stato messo in luce che tale disciplina sia a causa

dello Stato verso il cittadino, a cura di Defilippi e Anselmo, Padova, 2006, 2 ss.

²⁸⁴ Cfr. *retro* cap. III, par. 2.

²⁸⁵ Barbaro, *Il risarcimento del danno non patrimoniale da ritardo nell'erogazione dell'indennizzo di cui alla legge n. 210/1992*, in *Danno e responsabilità*, 2009, 713.

dell'articolata procedura necessaria al fine di conseguire un ristoro economico²⁸⁶, sia in considerazione dell'esiguo importo degli indennizzi, finisce per apprestare una tutela non soddisfacente, inducendo i danneggiati a percorrere anche la via della tutela risarcitoria²⁸⁷. A tale ultimo riguardo la giurisprudenza ha ormai da tempo ammesso la possibilità di un cumulo tra le due differenti forme di tutela, di modo che alla compensazione economica derivante dall'applicazione della L. n. 210/1992 può sommarsi a quella scaturente dalle norme aquiliane²⁸⁸. La responsabilità civile della Pubblica Amministrazione conseguente ai danni cagionati dalle vaccinazioni obbligatorie è stata ricondotta all'art. 2043 c.c., escludendo la possibilità di un inquadramento nel più severo regime contemplato con riferimento all'esercizio delle attività pericolose dall'art. 2050 c.c.²⁸⁹. Appare particolarmente

²⁸⁶ Il problema del ritardo nella corresponsione delle somme dovute ai soggetti danneggiati da trattamenti obbligatori nonché dell'impossibilità di conseguire l'ulteriore risarcimento del danno da ritardo nel pagamento è affrontato in Cass. 10 novembre 2008, n. 26883, in *La nuova giurisprudenza civile commentata*, 2009, 347, con nota di Querci,

L'indennizzo ai danneggiati da vaccinazioni e trasfusioni di sangue ed i suoi rapporti con il risarcimento.

²⁸⁷ Rizzuti, *Il problema dei danni da vaccinazione obbligatoria*, in *Giurisprudenza italiana*, 2012, 541.

²⁸⁸ Sul problema del cumulo tra il rimedio meramente assistenziale contemplato dalla L. n. 210/1992 e quello risarcitorio proprio della responsabilità civile si veda D'Orazio, *Sulla natura dell'indennizzo ex lege 210/1992 e sulla sua concorrenza con il regime della responsabilità civile*, in *Archivio civile*, 2002, 1149; Corte cost. 22 giugno 2000, n. 226, in *Foro italiano*, 2001, 5, con nota di Ponzanelli, *Responsabilità civile e sicurezza sociale: un decennio "tribolato"*; Cass. 31 maggio 2005, n. 11609, cit.

²⁸⁹ Cass. 27 aprile 2011, n. 9406, in *Giurisprudenza italiana*, 2012, 541, con nota di Rizzuti, *Il problema dei danni da vaccinazione obbligatoria*.

significativo il riferimento operato al principio di precauzione che la giurisprudenza di legittimità indica alla stregua di un criterio in funzione del quale il Ministero della Salute è chiamato a valutare se, in ragione delle “migliori cognizioni scientifiche disponibili” una determinata tipologia di vaccini possa presentare elementi di rischio tali da suggerire la sospensione del suo utilizzo²⁹⁰. Proprio in applicazione di questo principio è stata disposta la responsabilità civile del Ministero della Salute per i danni derivanti dalla somministrazione di un vaccino che, sulla base di accreditate ricerche scientifiche e in ragione del principio di precauzione, avrebbe dovuto essere sospesa e sostituita con altro trattamento al fine di assicurare un’ottimale protezione della salute dei cittadini.

3.2. La responsabilità civile della Pubblica Amministrazione nella prospettiva della giurisprudenza CEDU e dell’armonizzazione del diritto dell’Unione Europea.

In termini generali si può affermare che il problema dell’allocazione dei costi inevitabilmente correlati ai danni provocati dalla sottoposizione della popolazione a trattamenti vaccinali obbligatori è stato risolto dal legislatore ricorrendo ad una particolare forma di indennità prevista dalla L. n. 210 del 1992²⁹¹. Cionondimeno la giurisprudenza di legittimità ha più

²⁹⁰ Cass. 27 aprile 2011, n. 9406, in *Giurisprudenza italiana*, 2012, 541, con nota di Rizzuti, *Il problema dei danni da vaccinazione obbligatoria*.

²⁹¹ Sul delicato problema degli indennizzi dovuti dallo stato alle vittime di trattamenti vaccinali obbligatori si segnala, anzitutto, la risalente decisione della Consulta in materia di danni da vaccinazione antipolio (Corte cost. 22

volte chiarito che, anche nell'ipotesi in cui i soggetti danneggiati conseguano un'indennità sulla base della norma appena indicata, non è esclusa l'operatività del generale rimedio risarcitorio al fine di ottenere da parte del Ministero della Sanità un pieno ristoro dei danni conseguenti all'omissione di adeguate misure di vigilanza. Si viene così a configurare un concorso tra l'indennizzo corrisposto sulla base della L. n. 210 del 1992 e il risarcimento *ex art. 2043 c.c.*²⁹², nell'ambito del quale occorre

giugno 1990, n. 307, in *Foro italiano*, 1990, I, 2694, con note di Princigalli, *Tutela della salute e vaccinazione a rischio* e Ponzanelli, *Lesione da vaccino antipolio: che lo Stato paghi l'indennizzo!*; in *Responsabilità civile e previdenza*, 1991, 85, con nota di Poletti, *Danno alla salute, vaccino antipolio e diritto all'indennizzo*. Il compimento del disegno organico teso a predisporre un sistema di indennizzo a fronte dei danni derivanti da trattamenti sanitari obbligatori che si ponesse su un piano diverso rispetto a quello della responsabilità civile è efficacemente descritto da Ponzanelli, *La responsabilità civile*, Il Mulino, 1992, 148 ss.; Ponzanelli e Busato, *Un nuovo intervento di sicurezza sociale: la l. n. 210 del 1992*, in *Il Corriere giuridico*, 1992, 952.

²⁹² Il problema del concorso tra rimedio indennitario e rimedi risarcitori in caso di danni provocati da trattamenti sanitari obbligatori è stato affrontato in questi termini a partire da pronunce della Consulta risalenti alla seconda metà degli anni Novanta (Corte cost. 18 aprile 1996, n. 118, in *Danno e responsabilità*, 1997, 649, con nota di Ponzanelli, *Vaccinazioni obbligatorie: un primo commento alla legge n. 238/1997*; in *Foro italiano*, 1996, I, 2328, con nota di Ponzanelli, *"Pochi ma da sempre": la disciplina sull'indennizzo per il danno da vaccinazione, trasfusione o assunzione di emoderivati al primo vaglio di costituzionalità* e di Comandé, *Diritto alla salute tra sicurezza e responsabilità civile*, in *Danno e responsabilità*, 1996, 573; Corte cost. 26 febbraio 1998, n. 27, in *Foro italiano*, 1998, I, 1370, con nota di Ponzanelli, *La misura dell'intervento dell'indennizzo per le "vittime" di vaccinazioni obbligatorie: il nuovo intervento della Corte costituzionale*), confermate nei primi anni Duemila (Corte Cost. 26 novembre 2002, n. 476, in *Danno e responsabilità*, 2003, 154, con nota di Ponzanelli, *Vaccinazioni obbligatorie: un'ulteriore lacuna della legge n.*

procedere ad uno scomputo funzionale ad evitare che la vittima si avvantaggi di un ingiustificato arricchimento godendo, in relazione al fatto lesivo del medesimo interesse tutelato, di due diverse attribuzioni patrimoniali, entrambe dovute dal Ministero della Salute e generate dal medesimo fatto illecito²⁹³. La questione del cumulo, ossia dell'alternatività tra i due rimedi dell'indennizzo e del risarcimento, ha generato notevoli incertezze interpretative. Una prima ricostruzione ha sostenuto la possibilità del cumulo valorizzando il profilo della diversa natura e finalità della disciplina pubblicistica dalla quale scaturisce l'indennizzo e di quella privatistica in materia risarcitoria. Le due discipline, inoltre, si caratterizzerebbero anche per la presenza di differenti presupposti applicativi consistenti rispettivamente nella necessità di ristorare un pregiudizio a diritti fondamentali, per quanto concerne la responsabilità civile e nell'esigenza di compensare i pregiudizi patiti a seguito di una condotta lecita, ma comunque dannosa posta in essere dallo Stato per quanto concerne lo speciale rimedio indennitario²⁹⁴. Peraltro una diversa lettura

210/1992) e costantemente ribadite in tempi più recenti (Corte cost. 6 febbraio 2009, n. 28, in *Ragiusan*, 2010, 190, con nota di Scognamiglio, *Nuova bocciatura per la l. n. 210/1992 sull'indennizzo di danni irreversibili derivati da cure mediche*; Corte cost. 26 aprile 2012, n. 107, in *Danno e responsabilità*, 2012, 1063, con nota di Ponzanelli, *L'indennizzo ex lege 210 dovuto anche in assenza di un obbligo a sottoporsi ad un trattamento sanitario*).

²⁹³ Così Cass., Sez. Unite, 11 gennaio 2008, n. 576, 577, 578, 579, 580, 581, 582, 583, 584, 585, cit.

²⁹⁴ Nella giurisprudenza di legittimità: Cass. 21 ottobre 2000, n. 13923, in *La responsabilità civile*, 2000, 1334; Cass. 31 maggio 2005, n. 11609, in *Danno e responsabilità*, 2006, 269 con nota di Capecchi, *Note in tema di illecito omissivo*; in *Foro italiano*, 2006, I, 793, con nota di Corongiu, *Danno*

interpretativa ha fatto leva sulla figura della *compensatio lucri cum damno*²⁹⁵ ed è giunta per questa via a ritenere che sia necessario uno scomputo delle somme già ottenute mediante indennizzo dal danno liquidato in sede di risarcimento²⁹⁶.

Il problema d'individuare sistemi di allocazione dei costi derivanti dai danni generati dai trattamenti sanitari obbligatori effettuati su larga scala può essere osservato oltre che nella prospettiva dell'ordinamento nazionale anche in quella, più

da trasfusioni di sangue infetto: il Ministero è responsabile per omessa vigilanza fin dai primi anni settanta e in Responsabilità civile e previdenza, 2006, 294, con nota di Coggiola, *La Cassazione afferma la responsabilità del Ministero della Salute per i danni da sangue ed emoderivati infetti*. È utile precisare che secondo la Corte Suprema la richiesta di indennizzo non costituisce atto interruttivo della prescrizione ai fini della richiesta di risarcimento del danno: Cass., Sez. Unite, 11 gennaio 2008, n. 576, cit.

²⁹⁵ Sulla delicata problematica della cumulabilità del risarcimento del danno con altre forme di compensazione economica si vedano Cass. 5 marzo 2015, n. 4447, in *Danno e responsabilità*, 2015, 1020, con nota di Cerri, *Applicabilità della compensatio lucri cum damno: l'ultima parola spetta alla Sezioni Unite*. Sulla non cumulabilità dell'indennizzo dovuto dall'assicurazione contro gli infortuni non mortali, con il risarcimento dovuto dal terzo responsabile: Cass. 11 giugno 2014, n. 13233, in *Foro italiano*, 2014, I, 2070. Sulla non cumulabilità del risarcimento del danno con le prestazioni erogate dall'assicuratore sociale o dall'ente di previdenza al danneggiato (nel caso di danno alla persona) o ai suoi prossimi congiunti (nel caso di infortunio mortale): Cass. 13 giugno 2014, n. 13537, *ibidem*, 2489, con nota critica di Pardolesi. Sulle molte questioni legate alla *compensatio lucri cum damno*, cfr. Izzo, *È nato prima il danno o la sicurezza sociale* (saggio in tre atti), in *Responsabilità civile e previdenza*, 2015, 1816 ss.

²⁹⁶ Così Cass., Sez. Un., 11 gennaio 2008, n. 584, cit.; e più di recente: Cass. 14 giugno 2013, n. 14932; Cass. 14 marzo 2013, n. 6573, entrambe in *De Jure Giuffrè*. Cfr. osservazioni critiche rispetto a questo orientamento di Caricato, *Diritto pubblico e interessi della persona: le emotrasfusioni infette*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 2015, 314.

ampia, dell'armonizzazione del Diritto dell'Unione Europea. In quest'ottica riveste notevole interesse una sentenza della Corte di Strasburgo²⁹⁷ nella quale sono state prese in esame alcune questioni in tema di danni da emotrasfusioni e da vaccinazioni obbligatorie. La pronuncia riveste particolare interesse in quanto testimonia l'imprescindibile connessione e sinergia tra i rimedi di tipo pubblicistico, tesi a socializzare i costi di attività indispensabili per la collettività nel suo complesso, ma nondimeno inevitabilmente dannose per significative "minoranze", e quelli privatistici della responsabilità civile. In essa, come già anticipato, è possibile cogliere anche la necessità di condurre un'analisi del problema dell'allocatione dei costi indennitari e risarcitori connessi all'esercizio di attività indispensabili che travalichi la prospettiva del diritto nazionale. In altre parole il problema dell'indennizzo delle vittime di trattamenti vaccinali o medici obbligatori non può essere affrontato senza tenere in considerazione le imprescindibili esigenze di armonizzazione del Diritto dell'Unione Europea. In particolare la decisione appena indicata si pronuncia riguardo all'adequatezza della particolare procedura di transazione prevista dall'art. 27 *bis*, d.l. n. 90/2014 per la liquidazione dell'indennizzo dovuto alle vittime di trattamenti sanitari obbligatori²⁹⁸ che presenta profili di criticità laddove la

²⁹⁷ Corte Eur. Dir. Uomo, 14 gennaio 2016, ric. 68060/12, D.A. et autres c. Italie.

²⁹⁸ La decisione in commento si concentra prevalentemente sul disposto dell'art. 27 *bis*, d.l. n. 90/2014, rubricato "Procedura per ristorare i soggetti danneggiati da trasfusione con sangue infetto, da somministrazione di emoderivati infetti o da vaccinazioni obbligatorie", ampiamente illustrato in Amato, *La "disfunzione sistemica" dei rimedi per il ristoro dei danni da infezioni post-trasfusionali*, in *La nuova giurisprudenza civile commentata*, 2016, 810.

considerevole durata del procedimento si pone in contrasto con il principio enunciato dall'art. 2 CEDU²⁹⁹. Questa disposizione s'inserisce nell'ambito di un sistema di regole predisposto a partire dalla prima metà degli anni Novanta (L. 25 febbraio 1992, n. 210)³⁰⁰ dal legislatore nazionale al fine di indennizzare i danni alla persona cagionati da emotrasfusioni, somministrazione di emoderivati infetti e vaccinazioni obbligatorie³⁰¹. Il ricorso promosso dai soggetti danneggiati nei confronti dello stato italiano si concentra principalmente sul problema dell'efficacia del sistema d'indennizzo che, invero, sembra presentare profili di criticità laddove non garantisce un ristoro dei diritti inviolabili della persona in tempi ragionevoli. In particolare è stato condivisibilmente sottolineato che la CEDU evidenzia una 'disfunzione sistemica' con riferimento al complesso di strumenti che il legislatore italiano ha predisposto per fare fronte al problema dei danni da vaccinazioni obbligatorie e da emoderivati infetti³⁰².

²⁹⁹ Amato, *La "disfunzione sistemica" dei rimedi per il ristoro dei danni da infezioni post-trasfusionali*, cit., 810.

³⁰⁰ In termini generali, con riferimento al rapporto tra l'indennizzo previsto dalla L. 25 febbraio 1992, n. 210 e il risarcimento del danno *ex art.* 2043 c.c., si veda Mantelero, *Il ruolo dello Stato nelle dinamiche della responsabilità civile da danni di massa. Tre variazioni sul tema: uranio impoverito, emoderivati e Vajont*, cit., 107, 108; Pintus e Castelnuovo, *Infezione da HIV: il ristoro del danno tra indennizzo e risarcimento*, in *Il danno alla persona*, a cura di Monateri, Torino, 2000, 439 ss.

³⁰¹ Per una rassegna giurisprudenziale in materia Cassano, *Come si provano e si liquidano i danni non patrimoniali*, Milano, 2012, 19.

³⁰² L'espressione è della Amato, *La "disfunzione sistemica" dei rimedi per il ristoro dei danni da infezioni post-trasfusionali*, cit., 815, la quale sottolinea che la legislazione italiana si presenta come un "reticolato intricato, che presta il fianco a bizantinismi applicativi idonei a frustrare la

In particolare la previsione di rimedi di tipo indennitario quali quelli contemplati dall'art. 5 d.m. n. 162/2012 e dall'art. 27 *bis*, d.l. n. 90/2014 configurano interventi di natura assistenziale di tipo indennitario che, in una prospettiva sistematica, devono essere necessariamente coordinati con quelli risarcitori sia sotto il profilo dei criteri per la determinazione del *quantum*, sia per quanto concerne i tempi e le modalità di erogazione delle somme liquidate a favore dei danneggiati.

I profili di criticità individuati dai ricorrenti si concentrano principalmente sulla non conformità delle previsioni nazionali al principio di effettività dei rimedi enunciato nell'art. 13 CEDU. In particolare si assume che la misura contemplata dall'art. 27 *bis* d.l. n. 90/2014 svolgerebbe una funzione meramente dilatoria rispetto alla richiesta di risarcimento e - a causa di uno stanziamento degli indennizzi condizionato periodicamente dall'impegno di spesa assunto nelle leggi finanziarie - assumerebbe un'entità non facilmente predeterminabile e non costante nel tempo. Ne deriverebbe una tutela complessiva insoddisfacente che, inoltre, una volta prescelta implicherebbe la contestuale rinuncia ad altri strumenti di tutela³⁰³. Peraltro la Corte ha stabilito che la previsione dell'art. 27 *bis*, d.l. n.

piena tutela dei diritti dei cittadini, a danno di chi avrebbe già abbondantemente pagato con il bene più prezioso (salute o vita)".

³⁰³ In questo senso si esprime la Amato, *La "disfunzione sistemica" dei rimedi per il ristoro dei danni da infezioni post-trasfusionali*, cit., 813 che in proposito richiama l'art. 27 *bis*, comma 2, d. l. n. 90/2014, giusta il quale: "Fatto salvo quanto previsto al comma 3, la corresponsione delle somme di cui al comma 1 è subordinata alla formale rinuncia all'azione risarcitoria intrapresa, ivi comprese le procedure transattive, e a ogni ulteriore pretesa di carattere risarcitorio nei confronti dello Stato anche in sede sovranazionale. La corresponsione è effettuata al netto di quanto già percepito a titolo di risarcimento del danno a seguito di sentenza esecutiva".

90/2014, con riferimento alla liquidazione dell'indennizzo risulta pienamente conforme ai principi stabiliti dall'art. 13 CEDU per quanto concerne il profilo dell'accessibilità ai ricorrenti, la durata del procedimento ed i criteri di priorità adottati al fine della conclusione delle transazioni con i danneggiati. Vengono tuttavia ravvisati profili di contrasto con il citato art. 13 CEDU con riferimento all'eccessiva durata dei procedimenti transattivi. In definitiva, quindi, la CEDU sottolinea la necessità di un sollecito intervento da parte dello Stato laddove si riscontri un'esigenza di apprestare una tutela risarcitoria ed indennitaria a seguito di lesioni della vita e della salute umana. In questa prospettiva viene sottolineata l'imprescindibile necessità che, attuando il disegno dell'armonizzazione del Diritto dell'Unione Europea in questa delicata materia, l'ordinamento nazionale si faccia carico di predisporre adeguati sistemi d'indennizzo delineando procedimenti improntati ad una maggiore efficienza e funzionali a consentire il conseguimento di un pieno ristoro dei danneggiati³⁰⁴.

4. Il controllo della Pubblica Amministrazione sulla salubrità e sulla sicurezza degli alimenti.

Uno dei settori nei quali è maggiormente percepibile l'accresciuta attenzione del legislatore e della Pubblica Amministrazione con riferimento ai profili che riguardano la tutela della salute delle persone è senza dubbio quello

³⁰⁴ Amato, *La "disfunzione sistemica" dei rimedi per il ristoro dei danni da infezioni post-trasfusionali*, cit., 811.

dell'alimentazione. In questo contesto il tradizionale intervento pubblico volto a garantire la sicurezza e la salubrità delle sostanze alimentari ha subito un significativo impulso determinato dall'esigenza di dare attuazione alle articolate discipline predisposte con crescente intensità dal legislatore dell'Unione Europea a partire dalla fine del secolo scorso³⁰⁵. A ciò si deve aggiungere che la prospettiva probabilmente non più prossima della conclusione del T.T.I.P. (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*)³⁰⁶ potrebbe determinare un'ulteriore espansione dell'intervento pubblico nel settore della sicurezza alimentare³⁰⁷ e, quale conseguenza indiretta ma ineluttabile, l'esigenza di un complessivo ripensamento delle regole

³⁰⁵ V. Babuscio, *Alimenti sicuri e diritto*, Milano, 2005, 5.

³⁰⁶ Il T.T.I.P., ossia il Partenariato Transatlantico per il commercio e gli investimenti, è un trattato di liberalizzazione commerciale attraverso il quale Unione Europea e Stati Uniti mirano ad armonizzare i reciproci *standard* di sicurezza dei prodotti e a creare uno spazio economico comune, abbattendo le cosiddette barriere non tariffarie, ossia quelle disomogeneità ed incongruenze che tuttora caratterizzano i diversi *standard* di sicurezza dei prodotti negli ordinamenti. Per una diffusa illustrazione si rinvia al sito ufficiale della Commissione Europea <http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ttip/> e al saggio di Al Mureden, *Il danno da «prodotto conforme»*. *Le soluzioni europee e statunitensi nella prospettiva del «Transatlantic Trade and Investment Partnership»* (T.T.I.P.), in *Contratto e impresa*, 2015, 388-422.

³⁰⁷ Per la presentazione dell'accordo e una panoramica generale sulle tabelle di sintesi si veda il sito della Commissione europea (<http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1250>) e le notazioni di Quaranta, *Il TTIP: le ragioni (e i torti) del sì e del no*, in *Ambiente e sviluppo*, 2016, 727. Si vedano inoltre le osservazioni di Calvano, *Chi ha paura dei TTIP Leaks? Brevi spunti sulla tutela dell'ambiente e di altri "beni comuni" tra prospettiva europea, internazionale e problemi di riassetto del regionalismo*, in *Osservatorio costituzionale*, 2016, 3.

civilistiche in materia di responsabilità civile³⁰⁸, vieppiù nei rapporti ove risulti coinvolta la Pubblica Amministrazione. Ulteriore momento d'intersezione tra le discipline pubblicistiche e quelle privatistiche può cogliersi anche laddove le esigenze di contenimento della spesa pubblica determinano un crescente intervento legislativo e delle amministrazioni statali nella promozione di stili di vita funzionali al mantenimento della salute³⁰⁹. In questo quadro il nucleo originario della legislazione nazionale in materia di sicurezza alimentare - consistente nelle disposizioni del Codice penale funzionali a tutelare la salute e l'economia pubblica³¹⁰ e in quelle previste dalla L. n. 283/1962, sulla *Disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande*³¹¹, che contiene disposizioni

³⁰⁸ Al Mureden, *I danni da consumo di alimenti tra legislazione di settore, principio di precauzione e responsabilità civile*, in *Contratto e impresa*, 2011, 1495.

³⁰⁹ Magli, *Diritto alla salute e stili di vita: la condotta del singolo può condizionare la modulazione del trattamento sanitario?*, in *Contratto e impresa*, 2014, 1316 – 1344.

³¹⁰ Si tratta, in particolare, delle previsioni che tuttora sanzionano l'avvelenamento di acque o sostanze alimentari e la contraffazione o adulterazione di sostanze alimentari prima che siano attinte o distribuite per il consumo (artt. 439 e 440 c.p.), di quelle che sanzionano il commercio di sostanze adulterate o contraffatte (artt. 442 e 444 c.p.), la vendita di sostanze alimentari non genuine come genuine (art. 516 c.p.). Sul punto cfr. Mazzacuva, *I delitti contro l'economia pubblica*, in Aa.Vv., *Diritto penale*, Bologna, 2006, 308 ss.; Pacileo, *Il diritto degli alimenti*, Padova, 2003, 134.

³¹¹ In precedenza cfr. T.U. delle leggi sanitarie (d.r. n. 1265 del 27 luglio 1934, *G.U.* n. 186, 9 agosto 1934). Per una ricostruzione Ventura, *Principi di diritto dell'alimentazione*, Milano, 2001, 76. In argomento v. anche Tamponi, *La tutela del consumatore di alimenti: soggetti, oggetto e relazioni*, in Aa.Vv., *Agricoltura e alimentazione tra diritto, comunicazione e mercato*, Atti del Convegno di Firenze 9-10 novembre 2001, Milano, 2003, 306.

presidiate da sanzioni penali all'epoca della sua emanazione e poi convertite in sanzioni di carattere amministrativo (L. n. 689/81, d.l. 507/1999 e L. n. 205/1999)³¹² - appare ormai residuale rispetto alle normative poste in essere dal legislatore dell'Unione Europea. Quest'ultima disciplina risulta esplicitamente informata ad una concezione moderna della produzione alimentare che si caratterizza per un allungamento della "catena" che conduce "dalla fattoria alla tavola"³¹³, una difficile controllabilità dei passaggi che separano la fase della produzione da quella del consumo, la preoccupazione per danni alla salute lungolatenti³¹⁴, nonché per danni da sviluppo, ossia quelli che emergono solo dopo l'immissione sul mercato, come conseguenza del tutto inattesa del consumo di un determinato alimento, ripercuotendosi eventualmente anche sulle generazioni

³¹² Palmieri, *La responsabilità dell'impresa alimentare*, in *Alimenti, danno e responsabilità*, a cura di Paoloni, Milano, 2008, 94; Jannarelli, *Interventi*, *ivi*, 139.

³¹³ Così si esprime il legislatore comunitario per sintetizzare le misure volte a colmare questa distanza e le conseguenze negative ad essa ricollegabili (http://ec.europa.eu/food/intro_it).

³¹⁴ Sul punto si veda, anzitutto, il documento *Il Principio di precauzione: profili bioetici, filosofici, giuridici*, redatto dal C.N.B. e pubblicato il 18 giugno 2004 (<http://www.governo.it/BIOETICA>). In argomento, con specifico riguardo al contesto alimentare: Mazza, *La responsabilità del produttore agricolo*, Milano, 2007, 164 ss.; Sesti, *Responsabilità dell'imprenditore agricolo: lineamenti civilistici*, Milano, 2004; Sangermano, *L'imputazione della responsabilità tra impresa agricola, industria e commercio*, in *Alimenti, danno e responsabilità*, a cura di Paoloni, Milano, 2008, 11; Palmieri, *La responsabilità dell'impresa alimentare*, *ivi*, 91; Germanò, Ragionieri, Rook Basile, *Diritto agroalimentare: le regole del mercato degli alimenti e dell'informazione alimentare*, Torino, 2014, 47 ss.

future³¹⁵. Proprio con riferimento a quest'ultimo profilo emerge una significativa attenzione ad un approccio alla tutela del diritto alla salute che appare sensibilmente differenziato rispetto a quello proprio delle elaborazioni interpretative maturate nel contesto nazionale. Infatti, con una previsione che costituisce un'espressione del principio di precauzione, l'art. 14, comma 4, lett. a, Reg. n. 178/2002, al fine di determinare se un alimento sia dannoso per la salute, prende in considerazione non soltanto i probabili effetti immediati e/o a breve termine, ma anche quelli a lungo termine che possono arrecare pregiudizio alla persona che lo consuma ed anche a quella dei suoi discendenti.

4.1. La sicurezza alimentare nella disciplina dell'Unione Europea...

L'articolata disciplina della sicurezza alimentare predisposta dal legislatore dell'Unione Europea è stata osservata dagli interpreti come la proiezione delle profonde trasformazioni che hanno interessato l'industria alimentare e, più in generale, il rapporto

³¹⁵ Quest'ultimo problema è stato sollevato, in particolare, con riferimento alla produzione e commercializzazione dei c.d. alimenti nuovi (*novel foods*) da Pacileo, *Il diritto degli alimenti*, cit., 21-25; Masini, *Corso di Diritto alimentare*, cit., 92; Id., *Diritto alimentare. Una mappa delle funzioni*, cit., 157; Paoletti, Poli e Silano, *Nuovi prodotti alimentari e nuovi ingredienti alimentari* (*novel foods and ingredients*) *nell'Unione europea*, con la collaborazione di Klaus, Milano, 2011) e di quelli geneticamente modificati – OGM – (Galasso, *Il principio di precauzione nella disciplina degli OGM*, Torino, 2007).

tra produttore e consumatore³¹⁶. Queste considerazioni riguardano tanto la cosiddetta legislazione “orizzontale”³¹⁷, ossia riferita a tutti i prodotti alimentari, quanto quella “verticale”³¹⁸ che regola specificatamente la sicurezza di alcune particolari categorie di prodotti destinati all’alimentazione umana³¹⁹. Concentrando l’attenzione sulla cosiddetta legislazione “orizzontale”, si riscontra la presenza di complesse regole adottate in modo uniforme nei diversi paesi dell’Unione Europea, tutte accomunate dalla funzione di garantire la

³¹⁶ Germanò, Ragionieri, Rook Basile, *Diritto agroalimentare: le regole del mercato degli alimenti e dell'informazione alimentare*, Torino, 2014, 53; Al Mureden, *I danni da consumo di alimenti tra legislazione di settore, principio di precauzione e responsabilità civile*, cit., 1495; Giardina, *La responsabilità civile del produttore di alimenti*, in *Regole dell'agricoltura regole del cibo*, a cura di Goldoni e Sirsi, Pisa, 2005, 101.

³¹⁷ Per un’analitica ricostruzione v. Costato, Borghi, Rizzioli, Paganizza, Salvi, *Compendio di diritto alimentare*, VII ed., Padova, 2015, 73, 181; Tamponi, *La tutela del consumatore di alimenti: soggetti, oggetto e relazioni*, cit., 301; Pacileo, *Il diritto degli alimenti*, cit., 320.

³¹⁸ Masini, *Corso di diritto alimentare*, cit., 187.

³¹⁹ Il riferimento ricade, ad esempio, su pane, latte – con l’emanazione del *Regolamento recante attuazione delle direttive 92/46 e 92/47/CEE in materia di produzione e immissione sul mercato di latte e di prodotti a base di latte* (D.P.R. 14 gennaio 1997, n. 54) - , la pasta – disciplinata dal *Regolamento per la revisione della normativa sulla produzione e commercializzazione di sfarinati e paste alimentari, a norma dell'articolo 50 della legge 22 febbraio 1994, n. 146* (d.P.R. 9 febbraio 2001, n. 187), le uova (regolate dal D.l. 4 febbraio 1993, n. 65, in attuazione della Dir. Ce 89/437 *concernente i problemi igienici e sanitari relativi alla produzione ed immissione sul mercato degli ovoprodotti*), i prodotti surgelati (disciplinati dal D. lgs. 27 gennaio 1997, n. 110, attuativo della Dir. Ce 89/108 in materia di *alimenti surgelati destinati all'alimentazione umana*) e, infine, gli integratori alimentari (regolati dal D. Lgs. 21 maggio 2004, n. 169 in attuazione della Direttiva 2002/46/CE relativa agli *integratori alimentari*).

sicurezza e la salubrità degli alimenti³²⁰. Proprio queste norme costituiscono oggi un punto di riferimento imprescindibile al fine dell'osservazione delle attività svolte dalla Pubblica Amministrazione con riferimento alla protezione della salute dei cittadini dai pericoli che possono scaturire dal consumo di alimenti. Esse sono il frutto di scelte di compromesso tra l'esigenza di assicurare un elevato livello di protezione della salute e quella di garantire la sostenibilità dei costi di produzione e distribuzione dei prodotti alimentari. In questo quadro, pertanto, la Pubblica Amministrazione è chiamata a svolgere una rigorosa funzione di controllo del rispetto delle regole che governano la sicurezza della produzione, della manipolazione e della distribuzione degli alimenti operando secondo quel criterio di proporzionalità che consenta di effettuare un ragionevole bilanciamento tra le esigenze di tutela della salute e quelle di salvaguardia del corretto funzionamento del mercato³²¹. Occorre sottolineare sin d'ora che la condotta della Pubblica Amministrazione quale soggetto deputato al controllo della corretta applicazione delle regole in materia di sicurezza

³²⁰ Sul punto v. Pacileo, *Il diritto degli alimenti*, Padova, 2003, 134 e Masini, *Corso di Diritto alimentare*, cit., 13 ss.

³²¹ Morrone, *Il custode della ragionevolezza*, cit., 279 chiarisce che con il termine bilanciamento si indica una “tecnica di composizione di «interessi costituzionali» (...) e non dei correlativi valori, i quali, semmai, entrano nel giudizio di costituzionalità in via riflessa o mediata”; egli indica quale indefettibile presupposto del bilanciamento l'esistenza “in concreto di una situazione di conflitto d'interessi”, atteso che “ove non ricorra alcun conflitto non vi è motivo di controllare le valutazioni compiute dal legislatore”; Magli, *La sicurezza alimentare tra norme preventive, obblighi risarcitori ed autoresponsabilità del consumatore. Sistema italiano e modello statunitense a confronto*, Bologna, 2013; D'Orlando, *I principi in materia di pubblica amministrazione*, cit., 435.

alimentare dev'essere valutata in una prospettiva che si presenta, in prima battuta, come riferita al quadro normativo nazionale ma, a ben vedere, deve essere osservata nella prospettiva molto più ampia dell'ordinamento dell'Unione Europea. Infatti, le norme sulla sicurezza che le singole amministrazioni nazionali sono tenute ad applicare costituiscono parte di un'articolata disciplina nazionale attuativa di una più ampia disciplina europea armonizzata. Pertanto l'articolata regolamentazione che gli interpreti indicano sinteticamente con il termine "disciplina della sicurezza alimentare" costituisce un momento di analisi imprescindibile nello studio della responsabilità civile della Pubblica Amministrazione. In questo senso basti pensare ai controlli pubblici da effettuare nei confronti degli operatori del settore alimentare tenuti al rispetto del sistema di controllo dell'igiene *Hazard Analysis and Critical Control Points* (HACCP)³²² e, più in generale, a tutte le attività di controllo che

³²² Il sistema HACCP, ossia un protocollo diffuso a livello internazionale funzionale a "migliorare la garanzia di qualità microbiologica fisica e chimica delle derrate alimentari" (d. l. n. 155/97, attuativo della L. n. 43/93; Reg. (Ce) n. 852/2004 e Reg. (Ce) n. 882/2004), è illustrato nel sito del Ministero della Salute (<http://www.ministerosalute.it/alimenti/benessere/benessere.jsp>). In argomento Costato, Borghi, Rizzioli, Paganizza, Salvi, *Compendio di diritto alimentare*, cit., 322; Masini, *Corso di Diritto alimentare*, cit., 83 ss.; Toni e Nanni, *L'autocontrollo sull'igiene degli alimenti e il metodo HACCP*, Rimini, 2007; Correrà, *Prodotti alimentari, sicurezza, igiene e qualità*, Rimini, 2000. Un'analisi condotta nella prospettiva del confronto con i protocolli internazionali si rinviene in Cordini, *Alimentazione, ambiente e sviluppo sostenibile*, in *La tutela multilivello del diritto alla sicurezza e qualità degli alimenti*, a cura di Ricci, Milano, 2012, 12 ss., il quale sottolinea il fondamentale ruolo svolto dalle Pubbliche Amministrazioni nazionali nel controllo dell'effettiva attuazione dei provvedimenti legislativi. In argomento si veda anche Costato e Russo, *Corso di diritto*

la Pubblica Amministrazione è tenuta a svolgere in virtù delle previsioni contenute nel Reg. n. 178/2002³²³. Proprio questa disciplina costituisce il punto di innesto tra il sistema nazionale e quello dell'Unione Europea. Con il Reg. n. 178/2002 sono stati enunciati infatti i principi generali della sicurezza alimentare ed è stata istituita la *European Food and Safety Authority* (EFSA)³²⁴. Non vi è dubbio che l'introduzione ad opera del

agrario italiano e dell'Unione europea, IV ed., Milano, 2015, 299.

³²³ L'Italia, al fine di adeguarsi a queste innovazioni, ha provveduto con il d.lgs. 190/2006 "Disciplina sanzionatoria per le violazioni del Reg. (Ce) n. 178/2002 che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel settore della sicurezza alimentare"; in argomento D'Addenzio, in *Alimenti, danno e responsabilità*, a cura di Paoloni, Milano, 2008, 151.

³²⁴ Per maggiori approfondimenti cfr. http://www.efsa.eu.int/cs_l/results.jsp e <http://europa.eu/scadplus/leg/it/lvb/f80501.htm>. L'Autorità Europea per la Sicurezza Alimentare (EFSA) è una agenzia dell'Unione Europea che fornisce consulenza scientifica su tutte le questioni riguardanti la sicurezza di alimenti e mangimi. L'EFSA è un organo di valutazione e comunicazione; le competenze esecutive riguardo i sistemi di controllo alimentare rimangono alla Commissione Europea. La funzione principale dell'EFSA è la valutazione indipendente e la comunicazione dei rischi legati alla catena alimentare.

Per un'approfondita disamina del ruolo svolto dalla EFSA nel contesto europeo e nei singoli ordinamenti nazionali v. MacMaoláin, *Food law*, Oxford, 2015, 142; Adornato, *The European Food Safety Authority: among Technique, Norms, and Conflicts*, in *European Food Law*, edited by Costato, Albinetti, Padova, 2012, 123; Sella, *I nuovi illeciti: danni patrimoniali e non patrimoniali*, Torino, 2011, 413; Van der Meulen, *Private Food Law*, Wageningen, 2011, 381; Cordini, *Alimentazione, ambiente e sviluppo sostenibile*, cit., 17. Particolare interesse riveste lo studio di Marvin, Bouwmeester, Kleter, Frewer, Wentholt, *Evolving Best Practice in Governance Policy-Developing Consumer Confidence in Risk Analysis Applied to Emerging Technologies*, in *Nanotechnology in the agri-food sector: implications for the future*, edited by Frewer, Norde, Fischer,

legislatore comunitario della regola della cosiddetta “rintracciabilità” dei prodotti e delle materie che li compongono (art. 18, Reg. (Ce) n. 178/2002) induca ad osservare l’operato della Pubblica Amministrazione in una prospettiva diversa da quella adottata nel contesto previgente. Sempre in quest’ottica l’introduzione di un sistema di allerta rapido³²⁵, che consente il pronto ritiro del mercato di prodotti potenzialmente dannosi, fornisce alla Pubblica Amministrazione un efficace strumento per garantire maggiormente la tutela dei cittadini, ma, al tempo stesso, genera complessi problemi allorché misure eccessivamente cautelative possano risolversi in un’irragionevole compressione dell’iniziativa economica privata. In quest’ultimo senso è sufficiente ricordare le delicate questioni emerse nelle ipotesi in cui allarmi sanitari rivelatisi poi solo parzialmente fondati hanno condotto all’adozione di drastiche misure di protezione, fonti di ingenti ed irreparabili danni alle attività economiche. La complessità della valutazione dell’operato della Pubblica Amministrazione nel controllo della sicurezza e dell’igiene degli alimenti si è ulteriormente incrementata anche in considerazione del fatto che la legislazione di derivazione comunitaria persegue dichiaratamente l’obiettivo di limitare gli effetti dannosi conseguenti all’immissione sul mercato di cibi non sicuri estendendo l’attenzione oltre i cosiddetti rischi immediati ed

Kampers, Wiley, 2011, 286-287, nel quale vengono illustrati i più recenti sviluppi in materia di *risk analysis* e *risk assessment* elaborati dallo *Steering Committee* della Commissione Europea.

³²⁵ Per una chiara illustrazione del sistema di allerta rapido si vedano le indicazioni contenute nel sito (<http://www.salute.gov.it/sicurezzaAlimentare>). Sui riflessi che il sistema di allarme rapido può determinare nel campo della responsabilità civile v. Pacileo, *Il diritto degli alimenti*, cit., 419-430.

includendo anche quelli a medio e lungo termine, così da tutelare anche il benessere delle generazioni future³²⁶. Nel quadro brevemente delineato assume una rilevanza fondamentale il principio di precauzione, che l'art. 7, Reg. (Ce) n. 178/2002 enuncia espressamente, confermando così un approccio del legislatore particolarmente attento alle esigenze di protezione della salute umana.

La Pubblica Amministrazione assume inoltre un ruolo di estremo rilievo anche per quanto concerne i doveri di informazione che possono essere osservati sia come doveri diretti di fornire indicazioni idonee a porre le persone nella condizione di effettuare scelte consapevoli ed informate, sia come doveri indiretti di controllo circa il rispetto da parte dei soggetti privati delle regole imposte nell'etichettatura, nella presentazione e nella commercializzazione dei prodotti³²⁷, la cui disciplina si è

³²⁶ Il legislatore dell'Unione Europea pone l'accento sia sui probabili effetti immediati e/o a breve termine, sia sugli effetti a lungo termine che gli alimenti possono determinare sulla salute delle persone che li consumano ed anche su quella dei loro discendenti (art. 14, comma 4, lett. *a*), Reg. (Ce) n. 178/2002).

³²⁷ La disciplina dei doveri di informazione del produttore di alimenti si articola nella l. n. 283/1962 (in part. artt. 64-66), nel d.p.r. 322/1982 (attuativo della Dir. Ce 79/112) e nel d. lgs. 27 gennaio 1992, n. 109 attuativo delle Direttive europee *concernenti l'etichettatura, la presentazione e la pubblicità dei prodotti alimentari* (89/395/Ce; 89/396/Ce). In particolare il d. lgs. n. 109/1992 (come modificato dal d. lgs. n. 181/2003, che ha attuato la Dir. CE 2000/13 e dal D.l. n. 45/2011) dispone che tra le indicazioni che devono obbligatoriamente comparire nell'etichetta del prodotto alimentare confezionato figurano quelle relative all'elenco degli ingredienti, al termine minimo di conservazione, alle istruzioni per l'uso ed alle indicazioni che consentano di individuare lo stabilimento di produzione; indicazioni, che, in definitiva, mirano a garantire il consumatore contro i rischi immediati connessi all'utilizzo degli alimenti. Per un'analitica illustrazione v. Masini,

recentemente arricchita anche delle previsioni contenute nel Regolamento n. 1169/2011³²⁸.

4.2. ... e i nuovi doveri di vigilanza della Pubblica Amministrazione.

L'attività di controllo della Pubblica Amministrazione sulla sicurezza e salubrità degli alimenti è perseguita attraverso una complessa organizzazione che fa capo al Ministero della Sanità³²⁹ e si avvale anche di enti di diritto pubblico dotati di

Corso di diritto alimentare, cit., 160; Di Lauro, *Comunicazione pubblicitaria e informazione nel settore agro-alimentare*, Milano, 2005, 303 e 317; Germanò, *Corso di diritto agroalimentare*, Torino, 2007, 145; Id., *Sull'etichetta degli alimenti*, in *Rivista di diritto agrario*, 2010, 64; Tamponi, *La tutela del consumatore di alimenti: soggetti, oggetto e relazioni*, cit., 301. Per un'illustrazione del quadro normativo così come modificato dal Regolamento n. 1169/2011 sull'informazione alimentare v. Germanò, Ragionieri, Rook Basile, *Diritto agroalimentare: le regole del mercato degli alimenti e dell'informazione alimentare*, Torino, 2014, 80 ss.

³²⁸ Il Reg. 1169/2011 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2011 relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, che modifica i Regolamenti (CE) n. 1924/2006 e (CE) n. 1925/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio e abroga la Direttiva 87/250/CEE della Commissione, la Direttiva 90/496/CEE del Consiglio, la Direttiva 1999/10/CE della Commissione, la Direttiva 2000/13/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, le Direttive 2002/67/CE e 2008/5/CE della Commissione e il Regolamento (CE) n. 608/2004 della Commissione (Testo rilevante ai fini del SEE), afferma, in particolare, all'art. 1 che "qualunque marchio commerciale o di fabbrica, segno, immagine o altra rappresentazione grafica scritto, stampato, stampigliato, marchiato, impresso in rilievo o a impronta sull'imballaggio o sul contenitore di un alimento o che accompagna tale imballaggio o contenitore".

³²⁹ Il Ministero della Salute è l'organo centrale del Servizio sanitario nazionale, cui sono attribuite le funzioni spettanti allo Stato in materia di

autonomia, quali il Consiglio Superiore di Sanità, l'Istituto Superiore di Sanità e gli Istituti Zooprofilattici Sperimentali. Detti enti si inquadrano nel Servizio Sanitario Nazionale e sono deputati al controllo della salute e qualità degli alimenti di origine animale, alla verifica del rispetto delle condizioni igieniche degli allevamenti e delle attività strumentali al loro funzionamento. In altri termini, quindi, gli Istituti Zooprofilattici Sperimentali costituiscono importanti strumenti dei quali il Ministero della Salute si avvale al fine di realizzare un capillare controllo della filiera alimentare. In un primo momento la loro disciplina è stata organicamente regolata dalla legge 23 giugno 1970, n. 503, recante *Ordinamento degli istituti zooprofilattici sperimentali*, mediante la quale essi sono stati incorporati nell'ambito del servizio sanitario nazionale e sottoposti alla vigilanza del Ministero della Salute, in seguito, il legislatore, con tre interventi tra loro coordinati (la legge 23 ottobre 1992, n. 421, il decreto legislativo 30 giugno 1993, n. 270 e il decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502), ha riorganizzato la disciplina degli Istituti Zooprofilattici Sperimentali nell'ambito delle singole Regioni, dando vita ad un sistema che è stato oggetto di un'ulteriore riorganizzazione attuata, da ultimo, con il decreto legislativo 28 giugno 2012, n. 106, recante

tutela della salute umana, di coordinamento del Sistema sanitario nazionale, di sanità veterinaria, di tutela della salute nei luoghi di lavoro, di igiene e sicurezza degli alimenti, ferme restando le competenze esclusive delle Regioni che le esercitano tramite le aziende sanitarie locali. Predispone il Piano sanitario nazionale, rappresenta l'elemento di raccordo con l'Organizzazione mondiale della sanità - OMS e con l'Agenzia europea per i medicinali - EMA.

Riorganizzazione degli enti vigilati dal Ministero della salute, a norma dell'articolo 2 della legge 4 novembre 2010, n. 183.

L'organizzazione del controllo della salubrità e della sicurezza degli alimenti è deputata a garantire un elevato grado di tutela della salute delle persone ed il rispetto delle complesse regole che governano la produzione alimentare primaria, nonché la commercializzazione e la presentazione dei prodotti destinati al consumo. L'analisi dei profili di responsabilità della Pubblica Amministrazione, pertanto, impone di concentrare l'attenzione sul segmento di rapporti che riguardano le persone danneggiate da sostanze alimentari prive dei requisiti di sicurezza, le quali lamentino non soltanto una pretesa risarcitoria nei confronti del fabbricante responsabile dell'immissione in commercio di prodotti non sicuri, ma anche e soprattutto, l'omesso o il difettoso svolgimento dell'attività di controllo da parte della Pubblica Amministrazione e degli organi di cui essa si avvale. In questo senso, si ripropone uno scenario analogo a quello che la giurisprudenza ha delineato riguardo alla responsabilità per i danni cagionati da farmaci difettosi³³⁰. In quel particolare contesto infatti coloro che avevano subito un pregiudizio a seguito dell'utilizzo di farmaci dannosi videro riconosciute le loro pretese risarcitorie sia nei confronti dei fabbricanti, sia nei riguardi della Pubblica Amministrazione, responsabile di avere omesso fondamentali attività di controllo o di averle condotte secondo modalità non appropriate. Il coinvolgimento della Pubblica Amministrazione nel ruolo di garante della sicurezza dei farmaci e degli alimenti può generare anche una diversa tipologia di responsabilità nell'ipotesi in cui le misure protettive

³³⁰ A tal proposito v. Querci, *Responsabilità per danno da farmaci: quali rimedi a tutela della salute?*, in *Danno e responsabilità*, 2012, 353.

della salute risultino non rispettose del principio della proporzionalità e, in sostanza, eccessive rispetto alla probabilità concreta di verifica di un evento dannoso alla portata dello stesso³³¹. In quest'ultimo genere di ipotesi, quindi, la Pubblica Amministrazione può arrecare un danno non tanto alla salute delle persone, la cui protezione viene assicurata attraverso l'adozione di una misura eccessivamente cautelativa, quanto piuttosto all'attività economica degli imprenditori, assoggettata a limitazioni non pienamente giustificate o assolutamente ingiustificate. Nell'individuazione del delicato punto di equilibrio che la Pubblica Amministrazione deve costantemente perseguire laddove si pongano esigenze di tutela dei consumatori di sostanze alimentari e protezione dell'efficiente funzionamento del mercato assume un ruolo indubbiamente fondamentale il principio di precauzione, introdotto dal legislatore dell'Unione Europea e ormai diffusamente penetrato nell'ordinamento nazionale³³². Tale principio, infatti, costituisce il canone ermeneutico funzionale a valutare la ragionevolezza e la legittimità dei provvedimenti adottati dalla Pubblica Amministrazione mediante i quali la finalità di tutela della salute può condurre a significative limitazioni dell'iniziativa economica privata. In definitiva, quindi, la corretta applicazione dei canoni che governano il principio di precauzione consente di delimitare le ipotesi nelle quali i provvedimenti della Pubblica Amministrazione in materia di sicurezza alimentare possono

³³¹ Sul principio di proporzionalità si veda D'Orlando, *I principi in materia di pubblica amministrazione*, cit., 435.

³³² Gradoni, *Commento all'art. 7*, in *La sicurezza alimentare nell'Unione europea*, cit., 188; Marini, *Il principio di precauzione nel diritto internazionale e comunitario: disciplina del commercio di organismi geneticamente modificati e profili di sicurezza alimentare*, cit.; in part. pp. 140 ss.

considerarsi legittimi e quelli nei quali, al contrario, è possibile ravvisare profili d'illiceità³³³. Il che consente, in ultima analisi, di delimitare l'ambito entro il quale può espandersi la responsabilità civile della Pubblica Amministrazione conseguente all'adozione di provvedimenti inidonei a garantire un'effettiva tutela del diritto alla salute o, al contrario, di provvedimenti irragionevolmente restrittivi dell'iniziativa economica privata³³⁴.

La commistione tra diritto pubblico e privato - che risulta particolarmente intensa negli ambiti in cui la Pubblica Amministrazione è chiamata ad adottare provvedimenti funzionali alla tutela della salute - emerge in modo ancor più evidente osservando le Direttive e i Regolamenti da cui origina la legislazione nazionale più recente³³⁵. In quest'ottica un

³³³ MacMaoláin, *Food law*, cit., 136, illustra nella particolare prospettiva dell'armonizzazione del Diritto europeo il fondamentale ruolo svolto dal principio di precauzione nel contesto della sicurezza alimentare sottolineando in quale misura esso determini un'influenza sulla lettura della disciplina della responsabilità civile nei singoli ordinamenti nazionali. Inoltre viene posta in rilievo la sempre più intensa compenetrazione tra diritto pubblico e privato ed il crescente coinvolgimento della Pubblica Amministrazione, quale garante del fondamentale diritto alla salute. A tale proposito viene altresì posto in evidenza il ruolo svolto a livello europeo dalla EFSA e le conseguenze che esso riverbera sui singoli ordinamenti degli Stati membri, le cui amministrazioni pubbliche sono chiamate ad un costante monitoraggio della sicurezza degli alimenti e dell'effettiva applicazione delle norme contenute nelle Direttive e nei Regolamenti.

³³⁴ Su questo profilo si veda Al Mureden, *"Costo degli incidenti e responsabilità civile" quarant'anni dopo. Attualità e nuove prospettive dell'analisi economico-giuridica di Guido Calabresi*, in *Rivista di diritto civile*, 2015, 1026.

³³⁵ Van der Meulen, *Private food law*, cit., 326, sottolinea come la *"private supervision in the form of audits"* e la *"public supervision in the form of*

approfondito studio condotto a livello europeo e principalmente focalizzato sulle questioni attinenti al diritto dell'ambiente, ha posto in luce la crescente importanza assunta nell'ambito dei singoli stati membri del ruolo svolto dalle Pubbliche Amministrazioni nazionali nell'implementazione dei principi espressi dal legislatore dell'Unione Europea³³⁶. Queste ultime, infatti, in primo luogo sono chiamate ad attuare il disegno dell'armonizzazione di alcuni settori del diritto e, nell'assolvere a questo compito, finiscono per assumere un ruolo assai più pregnante rispetto a quello che a loro era tradizionalmente assegnato nella prospettiva del diritto nazionale. In altri termini, quindi, si conclude che – riflettendo a livello nazionale scelte di politica del diritto adottate dall'Unione Europea - l'intervento della Pubblica Amministrazione attraverso misure funzionali alla protezione della salute dei cittadini appare notevolmente amplificato rispetto al passato, cosicché risulta assai più vasta anche l'operatività delle regole che riguardano il profilo della responsabilità civile della stessa Pubblica Amministrazione e che trovano applicazione qualora l'attività di controllo sia svolta secondo modalità non conformi ai canoni della ragionevolezza³³⁷.

official controls exist next to each other, but they also interrelate” ed avverte che questo approccio origina dalla legislazione di derivazione europea per poi diffondersi nei singoli ordinamenti nazionali. Cristiani e Strambi, *Public and Private Law Standards – Official Controls*, in *European Food Law*, edited by Costato, Albinetti, Padova, 2012, 245.

³³⁶ Winter, *National Administrative Procedural Law Under EU Requirements. With a Focus on Public Participation*, in *National courts and EU environmental law*, edited by Jans, Macrory and Moreno Molina, Groningen, 2013, 11.

³³⁷ Winter, *National Administrative Procedural Law Under EU Requirements. With a Focus on Public Participation*, cit., 16.

4.3. Il controllo sulla sicurezza alimentare tra precauzione e proporzionalità nella limitazione dell'attività economica privata.

La materia della sicurezza alimentare può essere considerata un punto di osservazione privilegiato dal quale muovere per condurre un'indagine che si proponga di ricostruire i riflessi del principio di precauzione sul sistema della responsabilità civile e, in particolare, sulla responsabilità civile della Pubblica Amministrazione³³⁸. Come è stato osservato, infatti, questo principio assume un'importanza fondamentale nel sistema europeo e, in virtù del suo recepimento da parte di tutti gli Stati membri, anche nell'ordinamento interno³³⁹. Esso si rivolge primariamente al legislatore ed alla Pubblica Amministrazione imponendo di adottare misure di protezione della salute informate al canone della proporzionalità e della ragionevolezza ogniquale sia ravvisabile una situazione di rischio, anche solo potenziale, e non ancora dimostrata in modo “conclusivo” sul piano scientifico³⁴⁰. Proprio in questa prospettiva riveste

³³⁸ Morrone and Mocchegiani, *Gmos competence regimes at the European and domestic level*, in *GMO's in the EU law*, edited by Ragionieri, Milano, 2016, 14.

³³⁹ L'espressione è di Morrone and Mocchegiani, *Gmos competence regimes at the European and domestic level*, cit., 16, il quale pone in luce i profili di ambiguità che caratterizzano tale principio sul piano giuridico e, persino, su quello semantico.

³⁴⁰ Masini, *Diritto alimentare. Una mappa delle funzioni*, cit., 157 illustra diffusamente le questioni giuridiche che scaturiscono dall'immissione sul mercato di alimenti che presentino strutture molecolari nuove o conseguite mediante “tecniche di ricombinazione genetica”.

particolare interesse l'osservazione della disciplina in materia di alimenti geneticamente modificati (OGM) compendiata nelle Direttive 90/220/CE e 2015/412/UE³⁴¹ ed ispirata dalla finalità di prevenire e limitare nella massima misura possibile i potenziali rischi derivanti dalla commercializzazione di alimenti geneticamente modificati³⁴².

La casistica giurisprudenziale in materia di responsabilità della Pubblica Amministrazione per i danni cagionati agli imprenditori a seguito dell'adozione di misure non fondate su effettive esigenze di tutela della salute rispetto a pericoli definitivamente ed incontrovertibilmente dimostrati è estremamente significativa e consistente. In questo senso riveste notevole interesse una decisione del T.A.R. Lazio concernente la sospensione della vendita di un prodotto alimentare in cui erano state rinvenute tracce di proteine derivanti da modificazioni genetiche³⁴³. Nel caso di specie il produttore dell'alimento la cui

³⁴¹ La Dir. 2000/18/CE è stata sostituita dalla Dir. 2015/412/UE.

Un'accurata ricostruzione delle questioni generate dall'introduzione sul mercato degli OGM è condotta, attribuendo particolare rilievo alla prospettiva sovranazionale, da Sella, *I nuovi illeciti: danni patrimoniali e non patrimoniali*, cit., 412.

³⁴² Morrone and Mocchegiani, *Gmos competence regimes at the European and domestic level*, cit., 22, osservano che i maggiori margini di discrezionalità riconosciuti dalla Dir. 2015/412/UE ai singoli Stati riguardo alle misure da adottare con riferimento agli alimenti geneticamente modificati può costituire un significativo ostacolo al compimento del processo di armonizzazione del diritto dell'Unione Europea in questo specifico settore.

³⁴³ In particola T.A.R. Roma, (Lazio), sez. I, 29 novembre 2004, n. 14477, in *Giurisprudenza italiana*, 2005, 1307, con nota di Poto, *Il mais transgenico davanti al T.A.R. del Lazio*: storia di una pericolosità ancora tutta da dimostrare afferma che “incombe sull'amministrazione, che ha disposto la sospensione della vendita di un prodotto alimentare, in cui si rinvenono

commercializzazione era stata sospesa lamentava³⁴⁴ l'illegittimità del provvedimento restrittivo del commercio, adottato nonostante il parere tecnico favorevole dell'Istituto Superiore di Sanità, in ragione del quale era stata rilevata la presenza di livelli di proteine derivanti da modificazioni genetiche compresi entro i limiti di legge, di modo che "alla luce delle conoscenze scientifiche" dell'epoca non risultavano "esistere rischi per la salute umana ed animale a seguito dei consumi dei derivati dei predetti O.G.M.". L'assenza di rischi, del resto, era ulteriormente testimoniata dalla circostanza per cui nel corso dei due anni nei quali il prodotto era stato commercializzato non risultava alcuna segnalazione negativa. La pretesa di conseguire una pronuncia di annullamento del provvedimento amministrativo restrittivo dell'iniziativa economica privata veniva motivata anche facendo riferimento al Regolamento C.E. n. 258/97 del Parlamento e del Consiglio del 27/1/97, con specifico riferimento all'art. 12, nonché agli artt. da 1 a 7 e, soprattutto, alla violazione e falsa applicazione del "principio di precauzione", formalizzato dall'art. 15 della

tracce di proteine derivanti da modificazioni genetiche, l'onere di provare l'effettiva sussistenza di un rischio per la salute umana o per l'ambiente derivante dalla immissione sul mercato dello stesso".

³⁴⁴ Nel caso di specie la società ricorrente aveva impugnato il D.P.C.M. 4/8/2000, pubblicato nella G.U.R.I. dell'8/8/00, con il quale era stata sospesa cautelativamente la commercializzazione dei prodotti transgenici Mais BT 11, Mais MON 810, Mais MON 809 e Mais T 25. In particolare si contestava la non ragionevolezza della disposizione nella parte in cui, travalicando il principio della proporzionalità, limitava la commercializzazione di alimenti immessi in commercio utilizzando regolarmente la procedura semplificata di cui all'art. 5 del Regolamento C.E. n. 258/97 e notificando alla Commissione Europea l'avvenuta regolare l'immissione in commercio dei prodotti stessi.

Dichiarazione di Rio de Janeiro del 1992, nonché, all'epoca, dall'art. 174 del Trattato C.E.³⁴⁵, come interpretato dalla Comunicazione della Commissione europea del 18/2/2000. Da ultimo l'erronea applicazione del principio di precauzione veniva ulteriormente contestata anche nella prospettiva della violazione e falsa applicazione delle linee guida OECD - Safety Evaluation of Foods Derived by Modernes Biotechnology del 1993. Le argomentazioni brevemente illustrate hanno trovato accoglimento da parte del Tar Lazio che ha ravvisato nell'adozione della misura restrittiva della commercializzazione di alimenti contenenti concentrazioni di OGM rientranti nei limiti fissati dal legislatore "una violazione e falsa applicazione del principio di proporzionalità dell'azione amministrativa, nonché un eccesso di potere per sviamento, travisamento dei presupposti di fatto e di diritto, difetto di istruttoria, difetto di motivazione, illogicità, irragionevolezza, disparità di trattamento, contraddittorietà"³⁴⁶. Tale conclusione, del resto, è stata motivata avendo riguardo anzitutto alle valutazioni compiute dall'Ente Scientifico del Ministero dell'Agricoltura britannico (ACNFP); quindi dal parere espresso dall'Istituto Superiore di Sanità, secondo cui, alla luce delle conoscenze scientifiche del momento, la presenza di OGM nelle concentrazioni ammesse dalla legge non comportava rischi per la salute umana e animale; infine da quanto rilevato dal Comitato Scientifico dell'Alimentazione Umana secondo cui non era

³⁴⁵ La norma è oggi rifluita nell'art. 191 TFUE.

³⁴⁶ T.A.R. Roma, (Lazio), sez. I, 29 novembre 2004, n. 14477, cit. Sui rischi correlati alla diffusione degli OGM e sul principio di precauzione si veda Della Fina, *La disciplina giuridica degli Organismi Geneticamente Modificati (OGM)*, in *Trattato di diritto dell'ambiente*, diretto da Dell'Anno e Picozza, III, Padova, 2015, 143.

desumibile alcun motivo scientifico per ritenere che l'uso dei prodotti in questione costituisse ragione di pericolosità per l'uomo. Tali risultanze erano ulteriormente confermate nel parere reso dal Comitato Nazionale per la biosicurezza e le biotecnologie, nonché dal Consiglio Superiore di Sanità che non solo aveva escluso che elementi comprovanti situazioni di rischio si profilassero all'epoca del provvedimento in contestazione, ma aveva altresì rimarcato che dalla letteratura internazionale e dal dibattito scientifico non emergevano nuovi dati tali da mettere in evidenza danni per la salute umana, né nuove interpretazioni dei dati già noti che potessero indurre preoccupazioni. Sulla base delle risultanze scientifiche indicate il T.A.R. ha disposto l'annullamento del provvedimento amministrativo restrittivo del commercio degli alimenti in questione. Ciò, tuttavia, come chiarisce la stessa pronuncia, non comporta la necessaria affermazione di una responsabilità civile della Pubblica Amministrazione per il risarcimento dei danni provocati all'imprenditore dal provvedimento annullato. In altri termini "l'imputazione di un obbligo risarcitorio a carico di una Pubblica Amministrazione" non rappresenta "una conseguenza automatica e costante dell'annullamento di un suo atto in sede giurisdizionale"³⁴⁷. Al fine di configurare un diritto al risarcimento nei confronti della Pubblica Amministrazione, il "puro dato oggettivo della riscontrata illegittimità di un provvedimento" costituisce un elemento necessario ma non

³⁴⁷ La decisione in commento costituisce un'applicazione particolare del consolidato orientamento secondo cui è da escludersi un meccanismo di automatica equivalenza tra l'annullamento dell'atto amministrativo illecito e la sussistenza dell'elemento della colpa in capo alla Pubblica Amministrazione (Cons. di Stato 6 dicembre 2013, n. 5823, cit.). Sul punto cfr. *retro* Cap. I, par. 2.4.

sufficiente, il cui ricorrere dev'essere integrato anche dalla "positiva verifica del concorso di tutte le specifiche condizioni all'uopo previste dalla legge". In conclusione, quindi, la responsabilità della Pubblica Amministrazione presuppone un accertamento autonomo dell'elemento della colpa, oltre alla prova del danno e alla sua riconducibilità causale all'operato della Pubblica Amministrazione³⁴⁸. Nel caso specifico la sussistenza di una situazione d'incertezza scientifica circa l'effettiva pericolosità di concentrazioni tollerabili di OGM contenute negli alimenti da una parte non legittimava un provvedimento che sospendesse il commercio degli stessi, ma, dall'altro, costituisce anche un limite alla configurazione di un obbligo risarcitorio in capo alla Pubblica Amministrazione. Infatti quella stessa incertezza scientifica vale ad escludere un dolo o una colpa in capo alla Pubblica Amministrazione che, adottando una scelta eccessivamente cautelativa, ma comunque parzialmente giustificata da una situazione d'incertezza scientifica, aveva sospeso la commercializzazione degli alimenti in questione.

Sempre in questo senso riveste interesse una decisione nella quale è stata sancita l'illegittimità dei provvedimenti adottati in materia di tutela ed igiene degli alimenti da parte della Pubblica Amministrazione nei riguardi di un privato senza che fossero riscontrabili effettive violazioni e in assenza di una loro valutazione svolta sulla base di specifiche procedure dotate di una validazione riconosciuta³⁴⁹.

³⁴⁸ Cfr. *supra* cap. I, par. 2.4.

³⁴⁹ T.A.R. Venezia 13 luglio 2006, n. 2033, in *Foro amministrativo* TAR, 2006, 2371.

5. L'inquinamento elettromagnetico e la limitazione delle attività dei gestori privati. Premesse.

Il problema d'individuare un adeguato punto di equilibrio tra l'esigenza di promuovere lo svolgimento di attività indispensabili e quella di tutelare il diritto alla salute delle persone è emersa con particolare evidenza nell'ambito del dibattito concernente la predisposizione di misure di sicurezza nell'erogazione dell'energia elettrica e, più in generale, dei servizi che comportano la produzione del cosiddetto elettrosmog³⁵⁰. Anche in questo contesto il legislatore nazionale è intervenuto dando seguito all'impulso del legislatore dell'Unione Europea, a sua volta stimolato ad intervenire sulla base delle crescenti preoccupazioni segnalate dagli organismi internazionali deputati all'individuazione di fattori di rischio per la salute umana³⁵¹. In particolare gli studi condotti dall'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) per mezzo della International Agency for Research on Cancer (IARC), che ha catalogato l'esposizione ai campi elettromagnetici emessi dagli elettrodotti nella categoria dei cancerogeni possibili (2B) ha imposto ai legislatori nazionali di intervenire nella materia

³⁵⁰ Per una puntuale trattazione del tema delle emissioni elettromagnetiche, intesa come “ultima frontiera della tutela della salute nei suoi aspetti c.d. esterni” si vedano Simoncini e Longo, sub *art. 32 Cost.*, in *Commentario alla Costituzione*, cit., 662.

³⁵¹ Corso, *La valutazione del rischio ambientale*, cit., 168, osserva che la prevenzione dei rischi per la salute esige una riduzione o un contenimento dell'attività produttiva; ovvero l'imposizione all'attività produttiva di oneri che inevitabilmente vengono trasferiti sui consociati. Ciò, sottolinea l'A., comporta un “costo di opportunità”, ossia “la rinuncia ad un'altra scelta possibile”.

della protezione della salute rispetto a tali rischi³⁵². Nel contesto europeo, in virtù del principio di precauzione, il legislatore ha adottato un approccio particolarmente attento alla protezione della salute, senza tuttavia pretermettere le insopprimibili esigenze di garantire lo svolgimento di attività indispensabili non solo per il corretto funzionamento delle attività economiche ma anche per la piena realizzazione dei diritti fondamentali degli individui³⁵³. Non vi è dubbio, pertanto, che la legislazione predisposta nel contesto dell'Unione Europea in materia di emissioni elettromagnetiche costituisca un'emblematica dimostrazione dell'esigenza di individuare soluzioni di compromesso in virtù delle quali la tutela della salute è realizzata in una misura non assoluta, ma ragionevole, ossia sulla scorta del principio di proporzionalità e dell'esigenza di conciliare l'attuazione di questo fondamentale diritto con quella di altri diritti altrettanto rilevanti³⁵⁴.

³⁵² Un'accurata ricostruzione dei riflessi delle ricerche scientifiche sulle linee guida elaborate dall'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) e sulla loro rilevanza nell'ambito del sistema normativo dei singoli ordinamenti si rinviene in Sella, *I nuovi illeciti: danni patrimoniali e non patrimoniali*, cit., 431.

³⁵³ Osserva Carmassi, *Emissioni elettromagnetiche: tutela della persona e principio di precauzione*, in *Danno e responsabilità*, 2008, 725 che “sono degne di nota le indicazioni fornite dalla Commissione Internazionale per la Protezione dalle Radiazioni Non Ionizzanti (ICNIRP) nel 1998 e la Raccomandazione emanata dal Consiglio dell'Unione Europea nel 1999 le quali, però, suggeriscono dei livelli limite di campo che garantiscono una protezione solamente dagli effetti acuti, conosciuti e ben documentati, dell'esposizione all'«elettrosmog» (pur adottando ampi fattori di sicurezza rispetto alle soglie riconosciute d'insorgenza dei disturbi)”.

³⁵⁴ In questo senso Al Mureden, *Il danno da prodotto conforme*, cit., 13 osserva che “sotto questo profilo è sufficiente confrontare le scelte operate del legislatore con le linee guida adottate da parte dell'OMS

La disciplina della sicurezza delle emissioni elettromagnetiche costituisce il punto di arrivo di un'intensa ed articolata attività che, muovendo dalle prime ricerche scientifiche condotte a livello internazionale a partire dagli anni Settanta dall'International Non-Ionizing Radiation Committee (NIRC) in collaborazione con l'OMS giunse alla creazione, agli inizi degli anni Novanta, di una Commissione internazionale *ICNIRP* (*International Commission on Non-Ionizing Radiation Protection*)³⁵⁵, la quale emanò "linee guida per i limiti di esposizione ai vari tipi di campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici". Proprio tali linee guida hanno costituito il fondamento della raccomandazione emanata nel 1999 dal Consiglio dell'Unione Europea e della successiva legislazione che la stessa Unione Europea ha predisposto e che i singoli stati membri, inclusa l'Italia, hanno recepito³⁵⁶.

In linea di continuità con questo approccio il legislatore nazionale è intervenuto a regolare la materia con la L.

(Organizzazione Mondiale della Sanità o WHO, World Health Organization) sulla base delle indicazioni individuate dalla IARC (International Agency for Research on Cancer), riguardo alla classificazione dei rischi di tumore connessi all'esposizione a sostanze, agenti chimici."

³⁵⁵ Per una più diffusa illustrazione si rinvia al sito ufficiale del ICNIRP (International Commission on Non-Ionizing Radiation Protection) <http://www.icnirp.org/>

³⁵⁶ Nanna, *Principio di precauzione e lesioni da radiazioni non ionizzanti*, cit.

36/2001³⁵⁷, nella quale è esplicitamente richiamato il principio di precauzione quale criterio ispiratore della disciplina³⁵⁸.

Proprio l'individuazione di soglie di immissioni elettromagnetiche "sicure" ha generato delicate questioni interpretative riguardo al problema di tutelare la salute delle

³⁵⁷ L. 22 febbraio 2001, n. 36 (Legge quadro sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici), in G.U. 7 marzo 2001, n. 55. Per un commento della legge, v. Giampietro, *Precauzione e rischio socialmente accettabile: criterio interpretativo della Legge n. 36/2001*, in *Ambiente*, 2001, 429 ss.; Borzi, *Inquinamento elettromagnetico: spunti sulla disciplina comunitaria e nazionale, tra precauzione e sostenibilità (parte prima)*, in *Ambiente e sviluppo*, 2012, 136; Maglia e Labarile, *Inquinamento elettromagnetico: il punto a 10 anni dalla legge quadro*, in *Ambiente e sviluppo*, 2010, 531; Muratori, *La legge sull'inquinamento elettromagnetico chiude un ciclo nella legislazione settoriale ambientale*, in *Ambiente*, 2001, 305 ss.; Landi e Micciché, *La normativa in materia di inquinamento elettromagnetico*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2001, 769 ss.; Ramacci, *Nuovi inquinamenti: l'inquinamento elettromagnetico*, in *Giurisprudenza di merito*, 2003, 577 ss.; Id., *Il punto su... Elettrosmog*, in *Giurisprudenza di merito*, 2005, 2163 ss.; Mingati, *La Legge n. 36 del 2001, prima normativa organica in Europa sull'elettrosmog*, in *Ambiente*, 2001, 1141 ss.; Clerini, *Inquinamento elettromagnetico e tutela della salute*, in *Diritto di famiglia e delle persone*, 2005, 1085 ss.

³⁵⁸ Simoncini e Longo, sub art. 32 Cost., in *Commentario alla Costituzione*, cit., 662, precisano che in materia di protezione dagli effetti negativi connessi all'esposizione a campi elettromagnetici il principio di precauzione si estrinseca nel più specifico "principio di minimizzazione", che trova applicazione in "tutti quei settori ad elevato livello di protezione (...) indipendentemente dall'accertamento di un effettivo nesso causale tra il fatto dannoso o potenzialmente tale e gli effetti pregiudizievoli che ne derivano". In tal senso si veda anche Carmassi, *Emissioni elettromagnetiche: tutela della persona e principio di precauzione*, cit., 725.

persone anche a fronte di emissioni “lecite”, ossia conformi agli “*standard* di sicurezza imposti dalle norme regolamentari”³⁵⁹.

5.1. La Legge 22 febbraio 2001, n. 36 e il principio di precauzione.

Come anticipato, successivamente all’individuazione di una soglia legislativamente predeterminata di immissioni elettromagnetiche tollerabili si è posto il problema di tutelare la salute delle persone anche a fronte dei rischi scaturenti da attività lecite³⁶⁰. Sotto questo profilo l’interazione tra la disciplina di diritto amministrativo che regola la sicurezza dell’attività di erogazione di servizi dai quali scaturisce inquinamento elettromagnetico e le regole di diritto civile si può cogliere sia per quanto concerne il profilo delle immissioni (art. 844 c.c.), sia per quanto riguarda quello della responsabilità civile (art. 2043 c.c.). Gli interpreti hanno da tempo messo in luce la presenza di contrapposti orientamenti giurisprudenziali nei quali può essere individuata da un lato una lettura che tende ad allinearsi alle scelte operate dal legislatore, negando la rilevanza dei rischi che persistono nell’ambito dello svolgimento dell’attività conforme ai dettami legislativi e dall’altro una tendenza a tutelare la salute anche a fronte di rischi che scaturiscono dall’esercizio di attività pienamente rispettose dei parametri fissati dal legislatore.

³⁵⁹ Il problema è segnalato e ampiamente approfondito da Carmassi, *Emissioni elettromagnetiche: tutela della persona e principio di precauzione*, cit., 729.

³⁶⁰ Nanna, *Principio di precauzione e lesioni da radiazioni non ionizzanti*, cit.

Tuttavia le incerte generate da una lettura eccessivamente ampia del principio di precauzione sono state risolte da una pronuncia relativamente recente della Cassazione nella quale la Suprema Corte ha chiarito che “in tema di immissione di onde elettromagnetiche, il principio di precauzione - sancito dall'ordinamento comunitario come cardine della politica ambientale - è assicurato dallo stesso legislatore statale attraverso la disciplina contenuta nella legge 22 febbraio 2001, n. 36, e nel DPCM 8 luglio 2003”. Tale disciplina, continua la motivazione, fissando “i parametri relativi ai limiti di esposizione, ai valori di attenzione e agli obiettivi di qualità” non modificabili, neppure in senso restrittivo, dalla normativa delle singole Regioni³⁶¹, delimita un confine oltre il quale è preclusa

³⁶¹ La questione in particolare è affrontata dalla Corte cost. 7 ottobre 2003, n. 307, in *Il Corriere Giuridico*, 2003, 1488, con nota di Felicetti e San Giorgio, *Competenze legislative statali e regionali*. La pronuncia, che riveste un estremo rilievo, è stata commentata da Morrone, *La Corte costituzionale riscrive il Titolo V?*, in *Quaderni costituzionali*, 2003, 818. La sentenza in esame si pronuncia sulla ripartizione delle competenze analizzando nello specifico la legge quadro del 2001 la quale, con riferimento agli *standard* di protezione dall'inquinamento elettromagnetico distingue i «limiti di esposizione» — valori che non devono essere superati in alcuna condizione di esposizione della popolazione e dei lavoratori — dai «valori di attenzione» — da non superare a titolo di cautela nelle case, nelle scuole e nei luoghi adibiti a permanenze prolungate —, e dagli obiettivi di qualità. Questi ultimi sono a loro volta riconducibili a due categorie: una facente riferimento ancora una volta a valori di campo, affidata allo Stato, e l'altra riguardante invece «criteri localizzativi», «*standard* urbanistici», «prescrizioni» e «incentivazioni per l'utilizzo delle migliori tecnologie disponibili», attribuita alla competenza regionale. In definitiva la Corte, afferma che mentre lo Stato ha il compito di fissare le soglie di esposizione ai campi elettromagnetici, le Regioni possono disciplinare autonomamente l'uso del territorio in funzione della localizzazione degli impianti, stabilendo le ulteriori misure e prescrizioni dirette a ridurre il più possibile l'impatto

la possibilità di dare applicazione a norme funzionali alla tutela giudiziaria del diritto alla salute. In altri termini, ribadendo che la disciplina predisposta dal legislatore persegue l'obiettivo di tutelare la salute secondo il canone della proporzionalità e non in termini assoluti, la Suprema Corte conferma che i pericoli che persistono nell'ambito delle attività esercitate in conformità alla disciplina legislativa non possono giustificare l'applicazione dei rimedi civilistici previsti a tutela della salute in materia di immissioni e di responsabilità civile³⁶². Questo indirizzo è

negativo degli impianti sul territorio. Il principio espresso in tale decisione ha trovato un'ulteriore conferma nella giurisprudenza di legittimità. In particolare Cass. 28 luglio 2015, n. 15853, in *Giustizia Civile Massimario*, 2015, ha stabilito che: “in tema di immissione di onde elettromagnetiche, il principio di precauzione - sancito dall'ordinamento comunitario come cardine della politica ambientale - è assicurato dallo stesso legislatore statale attraverso la disciplina contenuta nella legge 22 febbraio 2001, n. 36, e nel DPCM 8 luglio 2003, che ha fissato i parametri relativi ai limiti di esposizione, ai valori di attenzione e agli obiettivi di qualità”. Richiamando la precedente decisione della Corte costituzionale è stato ulteriormente precisato che i suddetti limiti non sono modificabili “neppure in senso restrittivo, dalla normativa delle singole Regioni (Corte cost., sentenza n. 307 de 2003), ed il cui mancato superamento osta alla possibilità di avvalersi della tutela giudiziaria preventiva del diritto alla salute, che è ipotizzabile solo in caso di accertata sussistenza del pericolo della sua compromissione, da ritenersi presuntivamente esclusa qualora siano stati rispettati i limiti posti dalla disciplina di settore”.

³⁶² Sul nuovo assetto delle competenze fra Stato e Enti locali delineato dalla riforma costituzionale si vedano in dottrina Cintioli, *I lavori pubblici e la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Urbanistica e Appalti*, 2002, 506. Con specifico riferimento alla materia dell'inquinamento derivante da onde elettromagnetiche e dei limiti di esposizione cfr. Chiappa, *L'inquinamento elettromagnetico tra principio di cautela e tutela nell'attuare la legge quadro n. 36 del 2001*, *ibidem*, 577; Cocco, *Inquinamento da campi elettromagnetici e normativa di tutela*, Torino, 2001; Caputo, *La via della*

ispirato alla considerazione per cui l'individuazione, da parte dello Stato, di valori-soglia, oltre proteggere la salute dei cittadini, mira altresì a consentire la realizzazione degli impianti e delle reti rispondenti a rilevanti interessi nazionali, come quelli che fanno capo alla distribuzione della energia e allo sviluppo dei sistemi di telecomunicazione. Queste ragioni sono alla base della decisione secondo cui è necessario che la determinazione dei valori-soglia avvenga a livello nazionale e non sia derogabile dalle regioni nemmeno in senso più restrittivo. Essa, in altri termini, dev'essere considerata come «il punto di equilibrio fra le esigenze contrapposte di evitare al massimo l'impatto delle emissioni elettromagnetiche, e di realizzare impianti necessari al paese»³⁶³.

In definitiva, confermando un orientamento consolidato nella giurisprudenza di legittimità, in tema di immissioni di onde elettromagnetiche la Suprema Corte ravvisa la sussistenza di una “presunzione di esclusione dell'illiceità delle propagazioni

tutela amministrativa dall'inquinamento elettromagnetico, in *Foro Amministrativo*, 2001, I, 1264; Patruno, *Considerazioni sull'inquinamento elettromagnetico e sulla recente legge-quadro*, in *Giurisprudenza di merito*, 2001, 753; Ramacci-Maglia, *Introduzioni ad vocem*, in *Il codice dell'Ambiente*, Piacenza, 1999, 1427; Tumbiolo, *La tutela dall'inquinamento elettromagnetico nell'evoluzione giurisprudenziale*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2001, 513; Mazzola, *Elettrosmog. Il principio di minimizzazione del rischio tra il regolamento sulle radiofrequenze, la legge quadro e il decreto Gasparri*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2003, 93; Id., *Elettrosmog e salute. Tutela della salute da campi a bassa frequenza (ELF) da elettrodotti e legge quadro*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2002, 981.

³⁶³ Corte cost. 7 ottobre 2003, n. 307, cit.

immesse e della loro non pericolosità, se rispettose dei limiti stabiliti dalle norme di settore, generali e speciali”³⁶⁴.

Appare particolarmente rilevante il passo della motivazione nel quale viene chiarito quale significato attribuire all'art. 1 della L. n. 36 del 2001, nel quale il legislatore enuncia tra le finalità della disciplina quelle di predisporre "misure di cautela da adottare in applicazione del principio di precauzione di cui all'art. 174,

³⁶⁴ Cass. 25 agosto 2005, n. 17281, in *Giustizia civile Massimario*, 2005, 10, secondo cui l'art. 844 c.c. impone, nei limiti della normale tollerabilità e dell'eventuale contemperamento delle esigenze della proprietà con quelle della produzione (peraltro essenzialmente rilevante agli effetti della concessione o meno, da parte del giudice, della tutela inibitoria), l'obbligo di sopportazione di quelle inevitabili propagazioni attuate nell'ambito delle norme generali e speciali che ne disciplinano l'esercizio”. La Suprema Corte continua chiarendo che “al di fuori di tali limiti, si è in presenza di un'attività illegittima, in ordine alla quale non trova ragione di applicazione il criterio della priorità dell'uso, con la conseguenza che l'illiceità del fatto generatore del danno arrecato a terzi rende l'azione inquadrabile nello schema generale di cui all'art. 2043 c.c.”); in senso analogo Cass. 23 gennaio 2007, n. 1391, in *Foro italiano*, 2007, I, 2124, con nota di Mattassoglio, *Tutela della salute e inquinamento elettromagnetico: quale valore per i limiti legali?* Nella quale è stabilito che “la risarcibilità del danno che si assume essere stato causato dalle immissioni non può prescindere dall'accertamento dell'illiceità del comportamento dell'emittente, che deve escludersi qualora le immissioni si siano mantenute nei limiti fissati dalla normativa vigente, nel qual caso esse sono assistite da una presunzione di non pericolosità”. Da tali premesse si ricava la conseguenza che “in mancanza di un principio codificato di precauzione che consenta una tutela avanzata a fronte di eventi di potenziale ma non provata pericolosità, deve escludersi in questi casi il diritto al risarcimento di un danno del tutto ipotetico”); Cass. 5 ottobre 2010, n. 20668, in *Giustizia civile*, 2011, 677, nella quale è stato stabilito che l'art. 844 c.c. impone, nei limiti della normale tollerabilità e dell'eventuale contemperamento delle esigenze della proprietà con quelle della produzione, l'obbligo di sopportazione di quelle inevitabili propagazioni attuate nell'ambito delle norme generali e speciali che ne disciplinano l'esercizio”.

paragrafo 2 del Trattato istitutivo dell'Unione Europea" e l'esigenza di mantenere una costante attenzione all'innovazione tecnologica, così da "minimizzare l'intensità e gli effetti dei campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici secondo le migliori tecnologie disponibili". In linea con gli orientamenti ormai consolidatisi nella giurisprudenza della Corte di Giustizia, la Cassazione, condivisibilmente, conclude che del "cd. principio di precauzione, invocato dai ricorrenti, si è fatto già carico lo stesso legislatore". La disciplina contenuta nella L. n. 36 del 2001, art. 1, infatti, è informata a detto principio, che, in altri termini, è già contenuto ed assorbito nelle disposizioni stesse, le quali costituiscono il frutto della sua applicazione secondo i canoni delineati dal legislatore dell'Unione Europea e successivamente specificati dalla Commissione e dalla Corte di Giustizia³⁶⁵.

Del resto, in termini generali, appare ormai consolidata e prevalente la lettura interpretativa secondo cui tutte le discipline predisposte dal legislatore dell'Unione Europea ed informate al principio di precauzione contengono al loro interno le misure reputate ragionevoli al fine di garantire un elevato livello di sicurezza e di tutela della salute delle persone³⁶⁶. Ciò non

³⁶⁵ Per un'accurata rassegna in argomento si veda Poto, *Il principio di precauzione: eterogenesi dei fini*, in *Giurisprudenza italiana*, 2014, 2253, la quale, muovendo dall'analisi della decisione Corte di Giustizia dell'Unione Europea, Sez. VI, 10 aprile 2014, causa C-269/13 P 2253, nella quale è stata confermata la legittimità di un provvedimento restrittivo del commercio di farmaci in ragione di una situazione di rischio solamente potenziale, osserva in termini generali che il principio di precauzione "sostiene le decisioni dell'autorità pubblica, nelle zone grigie di incertezza".

³⁶⁶ Con specifico riferimento alle emissioni elettromagnetiche v. Borzi, *Inquinamento elettromagnetico: spunti sulla disciplina comunitaria e nazionale, tra precauzione e sostenibilità (parte seconda)*, in *Ambiente e*

significa che le misure di sicurezza delineate dal legislature debbano essere osservate in una prospettiva statica; al contrario, il sopravvenire di nuovi elementi, conoscenze o scoperte scientifiche che modifichino la percezione del livello di rischio giudicato accettabile impone alle Autorità pubbliche un continuo riesame delle previsioni normative proprio in virtù del richiamato principio di precauzione³⁶⁷.

5.2. La responsabilità della Pubblica Amministrazione per omessa o inadeguata vigilanza sulla disciplina in materia di elettrosmog.

sviluppo, 2012, 223. Interessanti ed articolate riflessioni sulla fondamentale importanza assunta dal principio di precauzione quale criterio di lettura della disciplina delineata dalla Legge 22 febbraio 2001, n. 36, rubricata “Legge quadro sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici”, si rinvencono in Fonderico, *Tutela dall'inquinamento elettromagnetico e amministrazione "precauzionale"*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2004, 340-342.

³⁶⁷ In questi termini si esprime Poto, *Il principio di precauzione: eterogenesi dei fini*, in *Giurisprudenza italiana*, cit., 2254. Un'applicazione concreta del problema illustrato si rinviene proprio nella materia della protezione della salute dalle esposizioni ai campi elettromagnetici. In particolare T.A.R. Trento, 8 aprile 2010, n. 110, in *Foro amministrativo TAR*, 2010, 1222, ha dichiarato l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale proposta con riferimento alla L. 22 febbraio 2001 n. 36, nella parte in cui non prevede un aggiornamento scientifico sulle conseguenze dannose dell'elettrosmog. La motivazione infatti ha chiarito che la legge rinvia alla fonte regolamentare per la fissazione dei limiti di esposizione ai campi elettromagnetici e che il Regolamento, peraltro ispirato al principio comunitario di precauzione, non è soggetto al vaglio di costituzionalità.

La possibilità d'individuare profili di responsabilità civile in capo alla Pubblica Amministrazione per aver adottato livelli di protezione della salute umana inadeguati o per aver omesso di controllare il corretto svolgimento delle attività che presuppongono l'emissione di onde elettromagnetiche si configurava nell'ambito di un quadro normativo frammentario e caratterizzato da significative incertezze nel periodo precedente l'entrata in vigore della L. n. 36/2001³⁶⁸. Queste stesse incertezze si manifestavano nella prospettiva speculare della responsabilità derivante dall'assunzione di provvedimenti che risultassero irragionevolmente limitativi dell'iniziativa economica privata nella misura in cui imponevano l'adozione di strumenti di protezione della salute eccessivamente gravosi per l'esercente l'attività. Successivamente all'introduzione della L. n. 36/2001, invece, il problema della responsabilità civile della Pubblica Amministrazione per i danni cagionati alla salute delle persone o all'iniziativa economica privata in conseguenza dell'adozione

³⁶⁸ In argomento v. Giampietro, *Precauzione e rischio socialmente accettabile: criterio interpretativo della Legge n. 36/2001*, in *Ambiente*, 2001, 429 ss.; Borzi, *Inquinamento elettromagnetico: spunti sulla disciplina comunitaria e nazionale, tra precauzione e sostenibilità (parte prima)*, in *Ambiente e sviluppo*, 2012, 136; Maglia e Labarile, *Inquinamento elettromagnetico: il punto a 10 anni dalla legge quadro*, in *Ambiente e sviluppo*, 2010, 531; Muratori, *La legge sull'inquinamento elettromagnetico chiude un ciclo nella legislazione settoriale ambientale*, in *Ambiente*, 2001, 305 ss.; Landi e Micciché, *La normativa in materia di inquinamento elettromagnetico*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2001, 769 ss.; Ramacci, *Nuovi inquinamenti: l'inquinamento elettromagnetico*, in *Giurisprudenza di merito*, 2003, 577 ss.; Id., *Il punto su... Elettrosmog*, in *Giurisprudenza di merito*, 2005, 2163 ss.; Mingati, *La Legge n. 36 del 2001, prima normativa organica in Europa sull'elettrosmog*, in *Ambiente*, 2001, 1141 ss.; Clerini, *Inquinamento elettromagnetico e tutela della salute*, in *Diritto di famiglia e delle persone*, 2005, 1085 ss.

di provvedimenti volti a regolare l'emissione di onde elettromagnetiche può essere inquadrato entro confini precisamente delineati dal legislatore, dando luogo a soluzioni nelle quali la discrezionalità giudiziale dovrebbe risultare limitata e gli esiti delle decisioni ragionevolmente prevedibili. A questo proposito appare significativa una decisione amministrativa, nella quale è stato chiarito che la determinazione *ex lege* dei parametri di compatibilità tra la salute dei cittadini e le installazioni di apparecchiature che producono onde elettromagnetiche preclude una valutazione del danno alla salute pubblica operata dal singolo amministratore locale, il quale dovrà limitarsi ad emettere provvedimenti che riflettano i tetti di tollerabilità predeterminati con provvedimenti aventi efficacia in tutto il territorio nazionale, conformemente alle prescrizioni comunitarie³⁶⁹.

Nel quadro così delineato il problema della responsabilità civile della Pubblica Amministrazione per i danni cagionati alla salute delle persone dall'esposizione a campi elettromagnetici in misura superiore a quella contemplata dalla legge potrebbe configurarsi solo nell'ipotesi in cui sia ravvisabile un provvedimento illecito che autorizza l'emissione di onde elettromagnetiche in misura superiore a quella consentita, ovvero in presenza di un'omissione di controlli volti a verificare il corretto svolgimento di attività che presuppongano la diffusione di onde elettromagnetiche.

L'analisi della casistica giurisprudenziale fa emergere situazioni diverse da quelle appena descritte, ma comunque meritevoli di attenzione. In particolare riveste interesse una decisione di merito nella quale l'esposizione dei ricorrenti a campi

³⁶⁹ T.A.R. Catania, 28 novembre 2007, n. 1917, in *De Jure*.

elettromagnetici che presentavano un'intensità rientrante in una soglia individuata come critica dal legislatore ha condotto all'accoglimento della richiesta di adottare particolari misure di sicurezza quale quella dell'interramento degli impianti che, pur risultando particolarmente gravose per l'esercente, apparivano indispensabili al fine di apprestare un'adeguata tutela alla salute delle persone coinvolte³⁷⁰. La stessa decisione ha affrontato il diverso problema della risarcibilità del danno alla salute e del danno "esistenziale" consistente nella persistenza di uno stato d'ansia determinato dalla consapevolezza dell'esposizione prolungata ad un fattore di rischio di gravi patologie. Per quanto concerne il danno alla salute il risarcimento è stato negato sulla base del rilievo per cui non era riscontrabile in concreto alcun pregiudizio causalmente riconducibile all'esposizione a campi elettromagnetici di intensità superiore a quella ammessa dalla legge. Considerazioni diverse, invece, riguardano il risarcimento del danno esistenziale consistente nell'apprensione che deriva dalla consapevolezza di essere potenzialmente soggetti a rischi a lungo termine correlati all'esposizione prolungata a campi elettromagnetici di intensità significativa. Così, similmente a quanto già osservato con riferimento alla condizione di coloro che avevano fatto uso di acque contenenti elementi tossici in concentrazioni non più ammesse dalla legge, è stato disposto il

³⁷⁰ Trib. Venezia, 19 febbraio 2008, in *La nuova giurisprudenza civile commentata*, 2008, 1164, con nota di Gelli, *Le immissioni elettromagnetiche tra mera possibilità e ragionevole probabilità di danno alla salute*. In senso analogo, attribuendo particolare rilievo al principio di precauzione, è stata accolta la richiesta di attuazione di misure idonee a limitare le emissioni elettromagnetiche potenzialmente pericolose per la salute da Trib. Como, 23 novembre 2005, in *Giurisprudenza Italiana*, 2007, 884, con nota di Porreca, *Causalità generale, causalità individuale, precauzione e prevenzione nella responsabilità civile: il caso delle onde elettromagnetiche*.

risarcimento del danno derivante dalla cosiddetta “paura di ammalarsi”³⁷¹.

³⁷¹ Trib. Venezia, 19 febbraio 2008, cit.
Cfr. *retro* cap. III, par. 2.3.

6. La responsabilità della Pubblica Amministrazione per omessa adozione di misure di sicurezza. I danni da esposizione ad uranio impoverito.

Il problema di individuare adeguate forme di riparazione dei gravi pregiudizi subiti dai militari esposti all'uranio impoverito costituisce un punto di osservazione particolarmente significativo nel quale analizzare la responsabilità civile della Pubblica Amministrazione ed i suoi rapporti con forme di compensazione economica alternative e “complementari rispetto ai rimedi aquiliani”³⁷². In particolare viene in considerazione la condotta colposa ed omissiva del Ministero della Difesa dalla quale è scaturito il danno alla salute e alla stessa vita di un significativo numero di persone tra le quali gli interpreti hanno distinto la posizione dei militari, dipendenti dalla Pubblica Amministrazione e quella di soggetti non legati da un rapporto diretto con il Ministero della Difesa, ma ugualmente danneggiati, infine le generazioni future che indirettamente subiranno gli effetti a lungo termine della presenza di sostanze nocive nell'ambiente e nella catena alimentare³⁷³.

Concentrando l'attenzione sulla responsabilità della Pubblica Amministrazione per i danni subiti dai militari dipendenti esposti all'uranio impoverito, possono ravvisarsi diversi ordini di

³⁷² Mantelero, *Uranio impoverito: i danni da esposizione e le responsabilità*, cit., 543.

³⁷³ Sartoretti, *La responsabilità per danno ambientale da attività bellica. Il “problema” dell'uranio impoverito*, in *Danno e responsabilità*, 2012, 557; Favilli, *Contaminazione con uranio impoverito e quantificazione del danno non patrimoniale*, in *La nuova giurisprudenza civile commentata*, 2009, I, 690; D'Auria, *Sindrome dei Balcani: riflessioni in tema di causalità giuridica e materiale*, in *Il corriere del merito*, 2009, 484; Pucella, *Lesioni alla salute da uranio impoverito: le difficoltà causali*, in *Danno e responsabilità*, 2012, 553.

questioni che la giurisprudenza ha risolto fornendo nell'arco di circa un decennio risposte non sempre uniformi³⁷⁴.

In primo luogo si è posto un problema di riparto della giurisdizione amministrativa ed ordinaria, nell'ipotesi in cui un dipendente della Pubblica Amministrazione proponga azione nei confronti dell'ente pubblico datore di lavoro al fine di conseguire il risarcimento del danno derivante da lesione della propria integrità fisica. In particolare occorre stabilire se l'azione in parola debba qualificarsi come extracontrattuale o contrattuale allorquando il prestatore abbia addotto a fondamento della sua pretesa, non soltanto l'inadempimento dell'obbligo posto a carico della parte datoriale dall'art. 2087 c.c., bensì anche la violazione del precetto generale del *neminem laedere*, richiamando espressamente nell'atto introduttivo del giudizio l'art. 2043 c.c.³⁷⁵.

La Cassazione a Sezioni Unite³⁷⁶ è intervenuta recentemente al riguardo risolvendo incertezze interpretative che si erano delineate nell'ambito della giurisprudenza di legittimità ed ha stabilito che - a prescindere dalla qualificazione giuridica effettuata dalle parti e dal richiamo dell'art. 2043 c.c. - la giurisdizione del Giudice amministrativo sussiste ogniqualvolta il rapporto tra il dipendente e la Pubblica A sia riconducibile ad un rapporto contrattuale, mentre sussiste la giurisdizione del

³⁷⁴ Per una rassegna giurisprudenziale in materia Cassano, *Come si provano e si liquidano i danni non patrimoniali*, cit., 52.

³⁷⁵ Per un'approfondita ricostruzione del problema nel contesto precedente la decisione delle Sezioni Unite si veda Mantelero, *Il ruolo dello stato nelle dinamiche della responsabilità civile da danni di massa. Tre variazioni sul tema: uranio impoverito, emoderivati e Vajont*, cit., in part. 63 ss.

³⁷⁶ Cass., Sez. Un., 21 aprile 2015, n. 8071, in *Responsabilità Civile e Previdenza*, 2015, 1681.

Giudice ordinario nel caso in cui il danno arrecato dal comportamento colposo della Pubblica Amministrazione possa essere inquadrato nell'ambito della responsabilità aquiliana. Al fine di stabilire se ricorra una responsabilità contrattuale, continua la Suprema Corte, "assume rilievo decisivo" l'individuazione di una "violazione di obblighi specifici che trovino la ragion d'essere nel rapporto di lavoro", di modo che troverà applicazione l'art. 2087 c.c. e sussisterà la giurisdizione del Giudice amministrativo³⁷⁷. Diversamente, ove siano riscontrabili fatti che violino il generale divieto di *neminem laedere* e riguardino condotte dell'amministrazione la cui idoneità lesiva possa esplicarsi indifferentemente nei confronti della generalità dei cittadini come nei confronti dei propri dipendenti, troverà applicazione l'art. 2043 c.c. e sussisterà la giurisdizione del Giudice ordinario³⁷⁸. In ogni caso l'analisi della

³⁷⁷ Sul punto si vedano le interessanti riflessioni di Pasquinelli, *La responsabilità per danni dello stato*, cit., 568, la quale iscrive la questione nell'ambito del cosiddetto "contatto amministrativo qualificato".

³⁷⁸ In questo senso si esprime la decisione delle Sezioni Unite, in linea con quanto già stabilito da Cass. 17 maggio 2013, n. 12103, in *Giustizia Civile Massimario*, 2013. In definitiva, quindi, occorre "valutare complessivamente la domanda e le ragioni giuridiche poste a fondamento della stessa e verificare in particolare se il risarcimento del danno viene chiesto (solo) per la violazione di norme che l'amministrazione deve rispettare a tutela di qualsiasi cittadino o specificamente di obblighi che l'amministrazione ha nei confronti dei propri dipendenti in ragione del rapporto di lavoro subordinato". Muovendo da queste considerazioni la Suprema Corte a Sezioni Unite è giunta ad elaborare il principio secondo cui "per le domande di risarcimento danni di un dipendente nei confronti della PA, attinente al periodo di rapporto di lavoro antecedente la data del 1 luglio 1998 (a norma dell'art. 69, comma 7, del d. lg. n. 165/2001) se si fa valere la responsabilità contrattuale dell'ente datore di lavoro, mentre sussiste la giurisdizione ordinaria nel caso in cui si tratti di azione che trova titolo in un

casistica giurisprudenziale in argomento fa emergere un significativo denominatore comune per quanto concerne le ragioni sulla base delle quali viene giustificata la responsabilità del Ministero della Difesa per i danni arrecati ai militari esposti all'uranio impoverito³⁷⁹. Ciò che assume rilievo decisivo, infatti, è la condotta omissiva consistente nella colpevole mancata considerazione di informazioni agevolmente reperibili e nel mancato allineamento ai protocolli di sicurezza adottati da lungo tempo da Stati stranieri e, in particolare, dagli Stati Uniti³⁸⁰. Sotto questo profilo assume rilievo decisivo la presenza di raccomandazioni diffuse dalla NATO già a partire dal 1984, nonché di un'articolata documentazione dalla quale è possibile evincere che anche nel corso della prima guerra del Golfo risalente al 1991 i militari statunitensi beneficiavano di misure di protezione e di informazione relativamente ad i gravi rischi alle sostanze tossiche, infine le raccomandazioni diramate dal

illecito" ed ha rigettato il ricorso proposto contro la sentenza di merito, nella quale la giurisdizione del Giudice amministrativo era stata affermata sulla base della considerazione per cui il pregiudizio lamentato risultava riconducibile alla "causa di servizio" e quindi ascrivibile nell'ambito di un rapporto contrattuale con la Pubblica Amministrazione.

³⁷⁹ *Ex multis* v. Trib. Roma, 9 giugno 2004, in *De Jure Giuffrè*; Trib. Firenze, 17 dicembre 2008, in *La nuova giurisprudenza civile commentata*, 2009, I, 690, con nota di Favilli, *Contaminazione con uranio impoverito e quantificazione del danno non patrimoniale*; Trib. Roma, 15 luglio 2009, in *Responsabilità civile e previdenza*, 2009, 2489; Trib. Roma, 1° dicembre 2009, in *La nuova giurisprudenza civile commentata*, 2010, I, 737; T.a.r. Campania, 5 agosto 2010, in *De Jure Giuffrè*; Trib. Cagliari, 4 agosto 2011, *ivi*.

³⁸⁰ D'Auria, *Sindrome dei Balcani: riflessioni in tema di causalità giuridica e materiale*, in *Il corriere del merito*, 2009, 484; Pucella, *Lesioni alla salute da uranio impoverito: le difficoltà causali*, in *Danno e responsabilità*, 2012, 553.

Departement of the Army, Office of the Surgeon General statunitense nel 1993 in occasione di operazioni belliche nel Corno d'Africa³⁸¹. Il riferimento a protocolli adottati in altri ordinamenti indica che la liceità dell'azione amministrativa e la rilevanza della condotta omissiva vengono valutate non solo con riferimento al quadro della disciplina positiva nazionale, ma anche attribuendo decisivo rilievo alla prospettiva sovranazionale che, soprattutto in materie non specificamente regolate dal legislatore, può fornire importanti indicazioni riguardo allo stato dell'arte e delle conoscenze scientifiche in materia di misure di protezione della salute.

³⁸¹ La questione viene opportunamente inquadrata da Favilli, *Contaminazione con uranio impoverito e quantificazione del danno non patrimoniale*, in *La nuova giurisprudenza civile commentata*, 2009, I, 690 nel più generale tema dei c.d. “*toxic torts*”, sui quali è da tempo consolidata un'analitica elaborazione interpretativa negli Stati Uniti. Per un approfondimento v. Mullenix, *Mass Tort Litigation*, Saint Paul MN, II ed., 2008, in part. vol. II, 79 ss.

OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

L'iniziale obiettivo posto ad un'indagine che si propone d'indagare il tema della responsabilità civile della Pubblica Amministrazione scaturente dall'omessa o inadeguata attuazione di obblighi di prevenzione funzionali a tutelare la salute delle persone compatibilmente con le esigenze di protezione della iniziativa economica privata è stato individuato nella preliminare ricognizione delle profonde trasformazioni che nell'arco dell'ultimo ventennio hanno interessato la risarcibilità dei danni provocati dall'azione amministrativa e l'espansione della categoria del danno alla persona. Per quanto concerne il primo profilo l'attenzione si è concentrata sulla ricostruzione degli attuali lineamenti della responsabilità civile della Pubblica Amministrazione che, in conseguenze della storica pronuncia con la quale è stata sancita la risarcibilità degli interessi legittimi, ha subito nel corso dell'ultimo ventennio profonde trasformazioni in virtù delle quali rispetto al passato risulta assai più agevole ed ampia la possibilità che il privato danneggiato dall'omissione di un provvedimento o dalla sua illegittimità possa conseguire una tutela risarcitoria rivolgendo la propria istanza direttamente al Giudice amministrativo³⁸². Con riferimento all'espansione della categoria del danno alla persona l'attenzione si è concentrata sul percorso giurisprudenziale che, nell'arco di due decenni, ha condotto all'approdo secondo cui può essere risarcita qualsiasi lesione di diritti non patrimoniali che rivestano rango costituzionale o che trovino un riconoscimento nei principi sovranazionali enunciati nei Trattati ai quali il nostro Paese abbia aderito³⁸³. In questo quadro

³⁸² Cfr. *retro* cap. I, par. 2.2.

³⁸³ Cfr. *retro* cap. I, par. 5.

particolare attenzione dev'essere riservata alla tutela del diritto alla salute la cui tradizionale concezione imperniata sull'art. 32 Cost. può considerarsi ormai arricchita ed integrata dalla cornice di principi sovranazionali che nei tempi più recenti hanno ulteriormente valorizzato il diritto dell'individuo ad una condizione di benessere psicofisico enfatizzando il collegamento tra quest'ultimo ed il diritto a vivere in un ambiente salubre.

Valorizzando tale prospettiva, nell'ambito della cornice della responsabilità civile della Pubblica Amministrazione è parso opportuno concentrare l'indagine sul tema più specifico che emerge ogniqualevolta si ponga il problema di conciliare il fondamentale diritto alla salute con l'altrettanto rilevante interesse all'efficiente funzionamento del mercato. Proprio l'analisi delle articolate disposizioni che impongono alla Pubblica Amministrazione compiti di vigilanza e protezione dei consociati ha fatto emergere una preponderante maggioranza di discipline nazionali di derivazione comunitaria, accanto a quelle meramente nazionali che, nell'attuale sistema giuridico potrebbero ormai considerarsi recessive. Muovendo da questa constatazione è emersa l'opportunità di adottare una prospettiva d'indagine che, prendendo le mosse dall'analisi della disciplina nazionale e dell'interpretazione datane dai Giudici interni, si estendesse sino a considerare la dimensione sovranazionale delle questioni, non di rado oggetto di decisioni della Corte di Giustizia deputata ad assicurare l'applicazione uniforme delle discipline indicate in tutti i Paesi dell'Unione Europea. La dimensione anche sovranazionale assunta dal problema della responsabilità civile della Pubblica Amministrazione per omessa o inadeguata attuazione delle attività funzionali alla tutela della salute è emblematicamente testimoniata dall'ingresso del

principio di precauzione nell'ordinamento nazionale³⁸⁴. Così, nel particolare contesto sul quale l'indagine si è concentrata, è possibile ravvisare la sussistenza di un elemento di novità peculiare ed ulteriore rispetto a quelli di cui si è già dato conto e che interessano in termini generali la responsabilità civile della Pubblica Amministrazione. La fondamentale rilevanza che il principio di precauzione ha assunto nell'ambito della responsabilità civile nell'arco di un solo decennio può essere percepita proprio nei contesti in cui viene in considerazione la responsabilità civile della Pubblica Amministrazione che, come la Corte di Giustizia ha più volte chiarito, può essere osservata come la principale destinataria di detto principio. Muovendo da questa considerazione è parso opportuno individuare alcune fattispecie rappresentative nelle quali il dovere della Pubblica Amministrazione di adottare provvedimenti volti a tutelare la salute delle persone è regolato da discipline di derivazione comunitaria esplicitamente ispirate al principio di precauzione al fine di verificare in quale misura quest'ultimo incida sul profilo del risarcimento del danno scaturente dall'omessa o inadeguata adozione di detti provvedimenti. All'esito di un'analisi della casistica giurisprudenziale della Corte di Giustizia e dei Giudici nazionali in argomento è stato possibile individuare orientamenti costanti nell'ambito dei quali sono emersi significativi riflessi del principio di precauzione sul sistema della responsabilità civile. Tali orientamenti, proprio in virtù della loro valenza generale confermata dai riscontri individuati nelle diverse fattispecie rappresentative osservate, sembrano poter costituire regole giurisprudenziali capaci di espandersi anche in contesti diversi e, segnatamente, sia in quelli parimenti regolati da discipline di derivazione comunitaria implicitamente o

³⁸⁴ Cfr. *retro* cap. II, par. 2.

esplicitamente ispirate al principio di precauzione, sia in quelli regolati da discipline eminentemente nazionali nei quali l'influenza del principio di precauzione può considerarsi presente solo in via indiretta.

In particolare l'analisi della casistica giurisprudenziale relativa alla responsabilità della Pubblica Amministrazione per inadeguata vigilanza sulla sicurezza dei farmaci ha fatto emergere una significativa utilità del principio di precauzione quale elemento capace di giustificare l'individuazione di una colpa in capo al Ministero della Salute laddove, in una situazione d'incertezza scientifica, non fossero state adottate le più avanzate misure di protezione della salute³⁸⁵. Al tempo stesso l'applicazione del medesimo principio ha consentito di escludere la colpa dello stesso Ministero della Salute e la sua responsabilità nei confronti di un imprenditore in un'ipotesi nella quale era stato disposto il ritiro dal commercio di un alimento che, in una situazione di dubbio scientifico, poteva apparire potenzialmente lesivo della salute delle persone³⁸⁶.

Un altro genere di riflessi del principio di precauzione sul sistema della responsabilità civile può essere colto nelle decisioni che hanno riconosciuto il risarcimento del danno derivante dalla condizione di ansia determinata dalla consapevolezza di aver subito per un significativo periodo di tempo un'esposizione a sostanze potenzialmente portatrici di patologie lungolatenti. Proprio l'adozione di un concetto di diritto alla salute esteso sino al punto di ricomprendere la preoccupazione determinata dalle conseguenze a lungo termine riconducibili a potenziali fattori di rischio è stata posta alla base

³⁸⁵ Cfr. *retro* cap. IV, par. 2.1, 3.1.

³⁸⁶ Cfr. *retro* cap. IV, par. 4.3.

di decisioni che hanno riconosciuto il controverso danno da paura di ammalarsi³⁸⁷.

Come anticipato, gli approdi interpretativi che sono stati individuati concentrando l'attenzione su fattispecie rappresentative quali quelle appena menzionate sembrano rivestire considerevole utilità in altri contesti governati da discipline di derivazione comunitaria ispirate al principio di precauzione, quali, ad esempio, quelle in materia di danno ambientale³⁸⁸, di gestione dei rifiuti pericolosi e, ancora, di tutte quelle discipline di settore dedicate a particolari tipologie di prodotti, quali, ad esempio, i cosmetici³⁸⁹ o i dispositivi medico-chirurgici.

³⁸⁷ Cfr. *retro* cap. III, par. 2.3.

³⁸⁸ Sul punto si veda, da ultimo, la recentissima decisione Cons. di Stato 8 marzo 2017, n. 1089, in *Redazione Giuffrè amministrativo*, 2017, nel quale è stato ribadito il fondamentale ruolo del principio di precauzione, quale strumento funzionale a giustificare provvedimenti della Pubblica Amministrazione restrittivi dell'iniziativa economica privata in presenza di esigenze di tutela dell'ambiente rispetto ad occasioni di danno solamente potenziale; in senso conforme Corte Giust. UE 4 marzo 2015, C-534/13, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2015, 946, con nota di Antonioli, *Il principio "chi inquina paga" all'esame della Corte di giustizia: proprietario "incolpevole" e obblighi di prevenzione, di ripristino e di messa in sicurezza dei siti contaminati*; Cons. Stato 25 settembre 2013, n. 21, in *Foro Amministrativo*, 2013, 3554; Cons. Stato 14 aprile 2016, n. 1509, in *Foro Amministrativo*, 2016, 812; Cons. Stato 15 luglio 2015, n. 3544, in *Guida al diritto*, 2015, 92, con nota di Mezzacapo, *Se la Pa interviene agisce sul proprietario anche incolpevole*.

³⁸⁹ L'assunto secondo cui la disciplina che regola la sicurezza dei prodotti cosmetici (L. n. 713/1986, oggi sostituita dal Reg. CE n. 1223/2009) è improntata al principio di precauzione ha trovato conferma nella giurisprudenza di merito (Trib. Milano 16 ottobre 2014, n. 9749, in *De Jure Giuffrè*), la quale ha sancito la responsabilità penale di un'impresa che aveva commercializzato prodotti cosmetici d'importazione contenenti elevate

Un ulteriore contesto nel quale le regole giurisprudenziali di cui si è dato conto possono rivestire utilità nell'ambito del più generale problema della responsabilità civile della Pubblica Amministrazione per l'omessa o inadeguata attuazione di provvedimenti funzionali alla tutela della salute è quello delle molteplici disposizioni nazionali nelle quali non è dato rinvenire alcun riferimento al principio di precauzione. Proprio in questo particolare ambito potrebbe trovare applicazione quella ormai significativa casistica giurisprudenziale che, facendo applicazione del principio di precauzione, è giunta ai risultati poc'anzi descritti. Questa possibilità, invero, sembrerebbe da ammettere ove si consideri che la norma indicata quale fondamento del principio di precauzione (art. 191 TFUE) ha portata generale e può considerarsi parte integrante dei principi fondamentali ai quali anche il Giudice nazionale deve conformare le proprie decisioni. In quest'ottica, pertanto, sembrerebbe possibile risolvere le delicate questioni emerse con riferimento alla tutela dei militari vittime dell'esposizione all'uranio impoverito³⁹⁰ e quelle concernenti la responsabilità

concentrazioni di metalli pesanti. Sulla base di queste indicazioni e di quanto osservato in precedenza sembra possibile dare applicazione alle regole giurisprudenziali enucleate nei contesti rappresentativi persi in esame anche nelle ipotesi in cui si configuri una responsabilità della Pubblica Amministrazione per omessa o inadeguata attuazione delle disposizioni che regolano la sicurezza dei cosmetici. Sulla funzione di "cosmetosorveglianza", ossia vigilanza della Pubblica Amministrazione sui prodotti cosmetici si vedano le indicazioni contenute nel sito del Ministero della Salute (www.salute.gov.it).

³⁹⁰ Sartoretti, *La responsabilità per danno ambientale da attività bellica. Il "problema" dell'uranio impoverito*, in *Danno e responsabilità*, 2012, 557 pone in particolare rilievo proprio la prospettiva della responsabilità per danni ambientali scaturente dall'impiego di munizioni fabbricate con uranio impoverito e propone di valorizzare il principio di precauzione alla stregua

della Pubblica Amministrazione per la mancata adozione di misure preventive volte a fronteggiare le conseguenze di calamità naturali ricorrendo agli approdi giurisprudenziali ormai consolidatisi nei contesti in cui l'esplicita enunciazione del principio di precauzione ad opera di disposizioni di derivazione comunitaria ha dato vita ad un rilevante casistica giurisprudenziale della Corte di Giustizia e delle Corti nazionali. In questo senso fornisce un'indicazione di estremo rilievo l'osservazione delle decisioni nelle quali è venuto in considerazione il problema della responsabilità della Protezione Civile conseguente alla diffusione di informazioni non adeguate al fine di limitare le conseguenze negative determinate da calamità naturali³⁹¹. A ben vedere, infatti, in tali decisioni ha fatto ingresso il principio di precauzione quale elemento idoneo a fondare un giudizio di colpevolezza in sede penale e, a maggior ragione, capace di giustificare la condanna al risarcimento dei danni in sede civile. In questo particolare contesto, invero, il principio di precauzione non è esplicitamente indicato dal legislatore nella disciplina che governa i doveri incombenti sulla Protezione Civile. Tuttavia il fatto che esso venga posto alla base delle richiamate decisioni testimonia che può considerarsi ormai acquisita la possibilità di applicarlo in termini generalizzati. Ciò consente di confermare ulteriormente che la ricostruzione dei lineamenti del principio di precauzione ricavata dall'analisi della giurisprudenza della Corte di Giustizia costituisce un'indicazione fondamentale al fine di delimitare i confini della responsabilità civile della Pubblica Amministrazione

di un criterio funzionale alla rivisitazione della disciplina giuridica "applicabile in tempo di guerra affinché venga garantita la messa in atto di strumento atti non solo a "curare" ma anche a "prevenire il danno incerto".

³⁹¹ Cfr. *infra* cap. III, par. 5.1.

ogniqualevolta vengano in considerazione esigenze di protezione della salute delle persone.

BIBLIOGRAFIA

- Aiello, *La responsabilità del Ministero per omessa vigilanza sull'attività di raccolta e distribuzione di sangue ed emoderivati*, in *La nuova giurisprudenza civile e commentata*, I, 2014, 659
- Al Mureden, "Costo degli incidenti e responsabilità civile" quarant'anni dopo. *Attualità e nuove prospettive dell'analisi economico-giuridica di Guido Calabresi*, in *Rivista di diritto civile*, 2015, 1026
- Al Mureden, *I danni da consumo di alimenti tra legislazione di settore, principio di precauzione e responsabilità civile*, in *Contratto e impresa*, 2011, 1495
- Al Mureden, *I danni da uso del cellulare tra tutela previdenziale e limiti della responsabilità del produttore*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 2010, 1392
- Al Mureden, *Il danno da prodotto conforme*, Torino, 2016
- Al Mureden, *Il danno da «prodotto conforme». Le soluzioni europee e statunitensi nella prospettiva del «Transatlantic Trade and Investment Partnership» (T.T.I.P.)*, in *Contratto e impresa*, 2015, 388
- Al Mureden, *La responsabilità per esercizio di attività pericolose - a quarant'anni dal caso Seveso*, in *Contratto e Impresa*, 2016, 647
- Alessi, *La responsabilità della pubblica amministrazione*, II ed., Milano, 1951
- Alessi, *Principi della responsabilità civile nella pubblica amministrazione*, (Lezioni raccolte da Aldo Albini), Bologna, 1956
- Alpa, *La responsabilità civile. Parte generale*, Torino, 2010

- Alpa, voce *Salute (diritto alla)*, in *Nuovissimo Digesto italiano*, Appendice, VI, 1986, 913 ss.
- Amato, *La “disfunzione sistemica” dei rimedi per il ristoro dei danni da infezioni post-trasfusionali*, in *La nuova giurisprudenza civile commentata*, 2016, 810
- Anselmo, *Trasfusioni, vaccinazioni obbligatorie, somministrazione di emo-derivati e casi d’indennizzo e di risarcimento del danno per i cittadini contagiati*, in *Le nuove responsabilità dello Stato verso il cittadino*, a cura di Defilippi e Anselmo, Padova, 2006, 2 ss.
- Antonioli, *Il principio "chi inquina paga" all'esame della Corte di giustizia: proprietario "incolpevole" e obblighi di prevenzione, di ripristino e di messa in sicurezza dei siti contaminati*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2015, 946
- Arbour, *A proposito della nebulosa. Principio di precauzione – responsabilità civile*, in *Liber amicorum per Francesco D. Busnelli. Il diritto civile tra principi e regole*, Milano, 2008, I, 513
- Arnone, *Il crollo del liceo Darwin approda in Cassazione*, in *Danno e Responsabilità*, 2016, 976
- Arzu e Briant, *Per un bicchiere di acqua potabile...*, in *Rivista giuridica ambientale*, 1993, 965
- Astone, *I danni non patrimoniali alla persona: la prova*, Milano, 2011
- Babuscio, *Alimenti sicuri e diritto*, Milano, 2005
- Baffi e Nardi, *Atto lecito dannoso: un'analisi giuseconomica*, in *Danno e responsabilità*, 2016, 1157
- Baffi e Nardi, *La responsabilità da custodia della P.A.: prospettive di analisi economica del diritto*, in *Danno e responsabilità*, 2016, 337

- Balestra, *Introduzione al diritto dei contratti*, Bologna, 2015
- Balucani, *Condotta omissiva dell'ente pubblico e prevedibilità dell'evento dannoso nella responsabilità ex art. 2051 c.c.: due casi a confronto*, in *La responsabilità civile*, 2012, 522
- Barbaro, *Il risarcimento del danno non patrimoniale da ritardo nell'erogazione dell'indennizzo di cui alla legge n. 210/1992*, in *Danno e responsabilità*, 2009, 713
- Barca, *La risarcibilità del danno per la lesione di interessi legittimi: orientamenti dottrinali e revirement delle Sezioni Unite*, in *La nuova giurisprudenza civile commentata*, 2000, 20423
- Barcellona, *Trattato della responsabilità civile*, Milano, 2011
- Barone, *Pianificazione territoriale e principio di precauzione*, in *Trattato di diritto dell'ambiente*, diretto da Dell'Anno e Picozza, III, Padova, 2015, 27
- Bassi e Mazzarolli, *Pianificazioni territoriali e tutela dell'ambiente*, Torino, 2000
- Bastianon, *La Cassazione, il "Trilergan" e la responsabilità per i danni da emoderivati infetti*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 1996, 144
- Batà e di Spirito, *Nesso di causalità*, in *Danno e Responsabilità*, 2000, 1132
- Battini, Casini, Vesperini e Vitale, *Codice di edilizia e urbanistica*, Torino, 2013
- Beck, *La società del rischio: verso una seconda modernità*, edizione italiana a cura di Privitera, Roma, 2000
- Belli, *L'atto lecito dannoso: un comune illecito aquiliano o una speciale forma di responsabilità?*, in *La Responsabilità Civile*, 2012, 65

- Benatti, *La giustizia statunitense alla prova dei "mass torts": il caso "In re Deepwater Horizon"*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 2015, 675-687
- Benvenuti, Sub art. 28 Cost., in *Commentario alla Costituzione*, a cura di Bifulco, Celotto, Olivetti, Milano, 2006, 580
- C. M. Bianca, *Danno ingiusto: a proposito del risarcimento da lesione di interessi*, in *Rivista di diritto civile*, 2000, I, 689
- C. M. Bianca, *Diritto civile. 5. La responsabilità*, II ed., Milano, 2012
- C. M. Bianca, *La tutela risarcitoria del diritto alla vita: una parola nuova dalla Cassazione attesa da tempo*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 2014, 493
- Bilotta, *Il concetto di contatto sociale mette in parallelo le regole risarcitorie nei settori medico e formativo*, in *Guida al Diritto*, 2010, 27 – 29
- Bin e Pitruzzella, *Diritto costituzionale*, Torino, 2015
- Blasi, *Il caso Seveso: ampliamento della risarcibilità del danno non patrimoniale e riflessi sulla nozione di bene-ambiente*, in *Rivista quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 2010, 20
- Bona, *Causalità civile: il decalogo della Cassazione a "due dimensioni di analisi"*, in *Il Corriere giuridico*, 2008, 35
- Bona, *Il danno alla persona: ambito, riferimenti normativi e documenti europei*, in *Il danno alla persona*, a cura di Monateri, Torino, 2000, 3 ss.
- Bona, *Il danno biologico*, in *Il danno alla persona*, a cura di Monateri, Torino, 2000, 33 ss.
- Bona e Monateri, *Il nuovo danno non patrimoniale*, Milano, 2004
- Bonaccorsi, *"A volte ritornano": il danno morale tra diritto vivente e diritto vigente*, in *Danno e responsabilità*, 2009, 17

- Bonetti, *Diritto del governo del territorio in trasformazione*, Napoli, 2011
- Bonetti, *I beni comuni nell'ordinamento giuridico italiano tra "mito" e "realtà"*, in *Aedon*, 2013, 8
- Bonuomo, *In tema di responsabilità civile del Ministero della sanità per danni derivanti da emotrasfusioni*, in *Giurisprudenza italiana*, 2006, 917
- Borzi, *Inquinamento elettromagnetico: spunti sulla disciplina comunitaria e nazionale, tra precauzione e sostenibilità (parte prima)*, in *Ambiente e sviluppo*, 2012, 136
- Borzi, *Inquinamento elettromagnetico: spunti sulla disciplina comunitaria e nazionale, tra precauzione e sostenibilità (parte seconda)*, in *Ambiente e sviluppo*, 2012, 223
- Boscolo, *La valutazione degli effetti sull'ambiente di piani e programmi: dalla VIA alla VAS*, in *Urbanistica e Appalti*, 2002, 1121 ss.
- Boscolo, *sub artt. 1-18 D. Lgs. n. 152/2006*, in *Codice di edilizia e urbanistica*, a cura di Battini, Casini, Vesperini e Vitale, Torino, 2013, 768 ss.
- Bottari, *Il diritto alla tutela salute*, in *I diritti costituzionali*, a cura di Ridola e Nania, II, Torino, 2001
- Bottari, *Tutela della salute ed organizzazione sanitaria*, Torino, 2011
- Buffone, *La dicitura «light» è ingannevole: risarcibili i danni al consumatore di sigarette*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 2009, 793
- Buonauro, *Responsabilità da atto lecito dannoso*, Milano, 2012
- Buonfrate, *Caso Ilva: danno ambientale e tutela risarcitoria dei cittadini (nota a Trib. Taranto nn. 72 e 708/2014)*, in *Ambiente e sviluppo*, 2015, 355

- Buono, *La difesa del suolo*, in *Trattato di diritto dell'ambiente*, diretto da Dell'Anno e Picozza, III, Padova, 2015, 569
- Busnelli, *Chiaroscuri d'estate. La Corte di cassazione e il danno alla persona*, in *Danno e Responsabilità*, 2003, 826
- Busnelli, *Il principio di precauzione e l'impiego di biotecnologie in agricoltura*, in *Regole dell'agricoltura, regole del cibo*, a cura di Goldoni e Sirsi, Pisa, 2005, 115 ss.
- Busnelli, *La lesione del credito da parte di terzi*, Milano, 1964
- Busnelli, *Tanto tuonò, che ... non piovve. Le Sezioni Unite sigillano il "sistema"*, in *Il Corriere Giuridico*, 2015, 1203
- Busnelli, *Tre "punti esclamativi", tre "punti interrogativi", un "punto e a capo"*, in *Giustizia Civile*, 1994, I, 3029
- Busnelli e Breccia, *Tutela della salute e diritto privato*, Milano, 1978
- Butti, *La nuova disciplina sulla tutela delle acque. D.lgs. 11 maggio 1999, n. 152*, in *Diritto dell'ambiente: le discipline di settore*, a cura di Sgubbi e Franzoni, Torino, 2000
- Cacace, *L'estate di san Martino a Seveso*, in *La nuova giurisprudenza civile commentata*, 2009, 890 – 892
- Cacace, *Seveso, atto ennesimo: sì al danno morale "presunto" seppur in assenza di lesioni alla salute*, in *La nuova giurisprudenza civile commentata*, 2006, 920 – 925
- Calabresi, *Costo degli incidenti e responsabilità civile. Analisi economico-giuridica*, Milano, 2015, ristampa inalterata con Presentazione di Al Mureden, «Costo degli incidenti e responsabilità civile» quarant'anni dopo. *Attualità e nuove prospettive dell'analisi economico-giuridica di Guido Calabresi*
- Calabresi, *Ideals, beliefs, attitudes, and the law: private law perspectives on a public law problem*, Syracuse, 1985
- Calabresi, *Il dono dello spirito maligno*, traduzione di Rodotà, con Presentazione di Mazzoni, Milano, 1996

- Calabresi, *The Cost of Accidents: A Legal and Economic Analysis*, New Haven, 1970
- Calabresi e Bobbit, *Scelte tragiche*, a cura di Mazzoni, Varano, II ed. italiana a cura di Grembi con Premessa di Rodotà, Milano, 2006
- Calabresi e Bobbit, *Tragic Choices (Fels Lectures on Public Policy Analysis)*, London, 1978
- Calabrò, *Pronti a giocare la sfida della qualità*, in *Guida al diritto*, 2000, 30
- Calcaterra, *Responsabilità della P.A. per omessa manutenzione stradale e comportamento colposo dell'utente*, in *La Responsabilità Civile*, 2004, 30
- Calvano, *Chi ha paura dei TTIP Leaks? Brevi spunti sulla tutela dell'ambiente e di altri "beni comuni" tra prospettiva europea, internazionale e problemi di riassetto del regionalismo*, in *Osservatorio costituzionale*, 2016, 3
- Cangelli, *Piani strategici e piani urbanistici. Metodi di governo del territorio a confronto*, Torino, 2012
- Cannata, *Attività amministrativa ed illecito aquiliano: la responsabilità della p.a. dopo la L. 21 luglio 2000, n. 205*, Milano, 2001
- Capecchi, *Il nesso di causalità. Dalla condicio sine qua non alla responsabilità proporzionale*, Padova, 2012
- Capecchi, *Il punto sulla responsabilità della p.a. per danni cagionati da beni demaniali*, in *La nuova giurisprudenza civile commentata*, 2007, 10588
- Capecchi, *Note in tema di illecito omissivo*, in *Danno e responsabilità*, 2006, 269
- Capelli, Klaus e Silano, *Nuova disciplina del settore alimentare e autorità europea per la sicurezza alimentare*, Milano, 2006

- Caputo, *La via della tutela amministrativa dall'inquinamento elettromagnetico*, in *Foro Amm.*, 2001, I, 1264
- Capuzza, *La gestione amministrativa del rischio ambientale*, in *Trattato di diritto dell'ambiente*, diretto da Dell'Anno e Picozza, III, Padova, 2015, 53
- Caranta, *La p.a. nell'età della responsabilità*, in *Foro italiano*, 1999, I, 3201
- Carapezza Figlia, *Oggettivazione e godimento delle risorse idriche: contributo a una teoria dei beni comuni*, Napoli, 2008
- Carapezza Figlia, *Tecniche e ideologie nella disciplina delle acque. Dagli "usi di pubblico generale interesse" ai "beni comuni"*, in *Archivio giuridico "Filippo Serafini"*, 2015, 547
- Carbone, *Commento alla sent. n. 500/1999 S.U.*, in *Il Corriere giuridico*, 1999, 974
- Carbone, *Danni da sangue infetto: il Ministro della sanità risponde per omessa vigilanza e non per esercizio di attività pericolosa*, in *Il Corriere giuridico*, 2001, 1209
- Carbone, *Danno tanatologico e risarcibilità iure hereditatis - valori personali ed economici della vita umana*, in *Danno e Responsabilità*, 2015, 889
- Carbone, *Il giudice ordinario ha la giurisdizione sul risarcimento del danno*, in *Il Corriere Giuridico*, 2006, 469
- Carbone, *Il pregiudizio all'immagine e alla credibilità di una s.p.a. costituisce danno non patrimoniale e non danno morale*, in *Danno e Responsabilità*, 2000, 490
- Carbone, *La responsabilità del medico ospedaliero come responsabilità da contatto*, in *Danno e responsabilità*, 1999, 294
- Carbone, *La responsabilità del medico pubblico dopo la legge Balduzzi*, in *Danno e responsabilità*, 2013, 367

- Carbone, *La « storia infinita » del sangue infetto: tra la l. 219/2005, la sentenza 11609/2005 e la decisione del Tribunale di Roma*, in *Corriere del merito*, 2006, 449
- Carbone, *Responsabilità civile - responsabilità della Pubblica Amministrazione*, in *Il Corriere Giuridico*, 2006, 16451
- Carbone, *Responsabilità del medico e danno esistenziale*, in *Il Corriere Giuridico*, 2007, 20
- Carbone, *Sezioni Unite, adunanza plenaria, T.A.R. Calabria a confronto sulla nuova giurisdizione esclusiva dopo il d.lgs. n. 80/1998*, in *Il Corriere Giuridico*, 2000, 591
- Carbone, Consolo e Di Majo, *Il «waltzer delle giurisdizioni» rigira e ritorna a fine Ottocento*, in *Il Corriere Giuridico*, 2004, 1125
- Carbone e D'Adamo, con la collaborazione di Dell'Oro, *Requisizione di immobile e risarcimento del danno*, in *Il Corriere Giuridico*, 2007, 1360
- Carbone e D'Adamo, con la collaborazione di Dell'Oro e Lo Meo, *Risarcimento del danno derivante da opere pubbliche realizzate con occupazioni sine titolo*, in *Il Corriere Giuridico*, 2005, 1364
- Carbone e D'Adamo, con la collaborazione di Dell'Oro, *Risarcimento del danno in materia espropriativa*, in *Il Corriere Giuridico*, 2006, 474
- Caricato, *Diritto pubblico e interessi della persona: le emotrasfusioni infette*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 2015, 314
- Caringella, *Manuale di diritto amministrativo*, X ed., Roma, 2016

- Caringella, De Marzo, Della Valle, Garofoli, *La nuova giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo dopo la legge 21 luglio 2000, n. 205*, Milano, 2000
- Carmassi, *Emissioni elettromagnetiche: tutela della persona e principio di precauzione*, in *Danno e responsabilità*, 2008, 725
- Carnevali, *La norma tecnica da regola di esperienza a norma giuridicamente rilevante: ricognizione storica e sistemazione teorica; ruolo dell'UNI e del CEI*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 1997
- Carota, *Dai beni pubblici ai beni comuni*, in *Contratto e Impresa*, 2016, 105
- Caruso, *Gerarchia o bilanciamento dei diritti fondamentali? A margine del caso ILVA*, in *Il diritto costituzionale nella giurisprudenza*, a cura di Morrone, VI ed., Milano, 2016, 79
- Casetta, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2000
- Casini, *L'equilibrio degli interessi nel governo del territorio*, Milano, 2005
- Cassano, *Come si provano e si liquidano i danni non patrimoniali*, Milano, 2012
- Cassese, *Istituzioni di diritto amministrativo*, V ed., Milano, 2015
- Cassese, *Tribunali di Babele*, Roma, 2009
- Castronovo, *Danno biologico. Un itinerario di diritto giurisprudenziale*, Milano, 1998
- Castronovo, *La Cassazione supera se stessa e rivede la responsabilità precontrattuale*, in *Europa e diritto privato*, 2012, 1227
- Castronovo, *La nuova responsabilità civile*, III ed., Milano, 2006

- Celotto, Pistorio, *Interpretazioni comunitariamente e convenzionalmente conformi*, in *Giurisprudenza italiana*, 2010, 1978.
- Cendon, *Danno esistenziale e ossessioni negazioniste*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 2007, 284–290
- Cendon, *Danno esistenziale: segreti e bugie*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 2006, 91
- Cendon, *Il corpo, l'esistenza, il dolore*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 2010, 2402–2444
- Cendon, *L'araba fenice. Più vivo che mai il danno esistenziale presso i giudici italiani*, in *La nuova giurisprudenza civile commentata*, 2010, 1–11
- Cendon, *L'itinerario del danno esistenziale*, in *Giurisprudenza italiana*, 2009, 1047–1050
- Cendon, *L'urlo e la furia*, in *La nuova giurisprudenza civile commentata*, 2009, 71–80;
- Cendon, *Voci lontane, sempre presenti sul danno esistenziale*, in *Foro Italiano*, 2006, I, 2334
- Cendon e Bilotta, *Fatto illecito doloso, danno psichico, danno esistenziale*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 2005, 815–829
- Cendon e Rossi R., *Danno esistenziale e danno morale a ciascuno la sua parte*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 2009, 1375–1384
- Cendon e Sapone, *Verso una nuova stagione (esistenzialista) del diritto privato*, in *La nuova giurisprudenza civile commentata*, 2014, 247-256

- Cerchia, *Art. 2051 c.c. e «stato dei luoghi» - ci si è dimenticati di qualcosa?*, in *Danno e responsabilità*, 2012, 1049
- Cerri, *Applicabilità della compensatio lucris cum damno: l'ultima parola spetta alla Sezioni Unite*, in *Danno e responsabilità*, 2015, 1020
- Cerulli Irelli, *Diritto privato ed amministrazione pubblica*, Torino, 2011
- Chiappa, *L'inquinamento elettromagnetico tra principio di cautela e cautela nell'attuare la legge quadro n. 36 del 2001*, in *Urbanistica e Appalti*, 2002, 577
- Ciacca, *La responsabilità civile della Pubblica amministrazione per il danno causato dalle cose in custodia*, in *La responsabilità civile*, 2011, 301
- Cicero, *La responsabilità (pre)contrattuale come responsabilità da contatto sociale*, in *Il Corriere giuridico*, 2016, 1504
- Cintioli, *I lavori pubblici e la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Urbanistica e Appalti*, 2002, 506
- Clerini, *Inquinamento elettromagnetico e tutela della salute*, in *Dir. fam. per.*, 2005, 1085
- Cocchi, *La responsabilità per i danni da cose in custodia e quella derivante da contatto sociale per le lesioni autocagionate dall'allievo*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 2012, 1547 – 1556
- Cocco, *Inquinamento da campi elettromagnetici e normativa di tutela*, Torino, 2001
- Coggiola, *La Cassazione afferma la responsabilità del Ministero della Salute per i danni da sangue ed emoderivati infetti*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 2006, 294

- Comandé, *Diritto alla salute tra sicurezza e responsabilità civile*, in *Danno e responsabilità*, 1996, 573
- Comporti, *Esposizione al pericolo e responsabilità civile*, Napoli, 1965
- Conte, *Obbligazioni di mezzo ed obbligazioni di risultato nella responsabilità civile dell'avvocato e riflessioni sulla nozione di "colpa lieve"*, in *Il Corriere giuridico*, 2005, 1409
- Contessa, *Le Sezioni Unite, l'adunanza plenaria ed il riparto in materia risarcitoria: ultimi atti di una infinita historia?*, in *Urbanistica e appalti*, 2005, 787
- Contessa e Ponte, *Responsabilità civile della P.A. e riparto di giurisdizione*, Milano, 2008
- Cordini, *Alimentazione, ambiente e sviluppo sostenibile*, in *La tutela multilivello del diritto alla sicurezza e qualità degli alimenti*, a cura di Ricci, Milano, 2012
- Correrà, *Prodotti alimentari, sicurezza, igiene e qualità*, Rimini, 2000
- Corso, *La valutazione del rischio ambientale*, in *Diritto dell'ambiente*, a cura di Rossi, III ed., Torino, 2015, 159
- Corso, *Manuale di diritto amministrativo*, Torino, 2015
- Costato, Borghi, Rizzoli, Paganizza, Salvi, *Compendio di diritto alimentare*, VII ed., Padova, 2015
- Costato, *Circolazione degli alimenti, competenza nazionale e competenza comunitaria*, in *Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente*, 2004, 155
- Costato, *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, Padova, 2003
- Costato e Manservigi, *Profili di diritto ambientale nell'Unione europea*, Padova, 2012

- Costato e Russo, *Corso di diritto agrario italiano e dell'Unione europea*, IV ed., Milano, 2015
- Costi, *Ignoto tecnologico e rischio di impresa*, in AAVV, *Il rischio da ignoto tecnologico*, Milano, 2002, 49 ss.
- Covino, *In tema di danno da emotrasfusione*, in *Rivista italiana di medicina legale*, 2016, 419
- Cristiani e Strambi, *Public and Private Law Standards – Official Controls*, in *European Food Law*, edited by Costato, Albisinni, Padova, 2012
- Crosetti, *La normativa antisismica quale strumento preventivo dell'incolumità pubblica*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2011, 261 – 276
- Cubeddu, *I diritti fondamentali*, in *Diritto privato*, a cura di Patti, Padova, 2016, 137.
- Cubeddu, *La responsabilità del produttore per i prodotti naturali*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 1989, 808
- Cuguzza, *Risarcimento di interesse legittimo e riparto della giurisdizione*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2000, 1
- D'Addenzio, in *Alimenti, danno e responsabilità*, a cura di Paoloni, Milano, 2008
- D'Apollo, *Danno da insidia stradale*, Torino, 2009
- Dari Mattiacci e Parisi, *Mass torts e responsabilità per danno ambientale: una analisi economica*, in *Danno e responsabilità*, 2009, 131-143
- D'Arrigo, voce *Salute (diritto alla)*, in *Enciclopedia del diritto*, agg. V, 2001, 1009 ss.
- D'Auria, *Sindrome dei Balcani: riflessioni in tema di causalità giuridica e materiale*, in *Il corriere del merito*, 2009, 484
- De Cupis, *Dei fatti illeciti*, Bologna-Roma, 1971
- De Leonardis, *Il principio di precauzione nell'amministrazione del rischio*, Milano, 2005

- De Leonardis, Sub art. 301, in Aa. Vv., *Codice dell'ambiente*, Milano, 2008, 2585
- De Marzo, *Il nuovo danno non patrimoniale tra esigenze di descrizione e problemi di quantificazione*, in *Il Corriere giuridico*, 2005, 1707
- De Palma, *Violazione della normativa antisismica e tutela ripristinatoria*, in *Urbanistica e appalti*, 1999, 161 – 167
- Del Prato, *Il principio di precauzione nel diritto privato: spunti*, in *Liber amicorum per Francesco D. Busnelli. Il diritto civile tra principi e regole*, Milano, 2008, I, 545
- Della Fina, *La disciplina giuridica degli Organismi Geneticamente Modificati (OGM)*, in *Trattato di diritto dell'ambiente*, diretto da Dell'Anno e Picozza, III, Padova, 2015, 143
- Della Negra, *La natura della responsabilità precontrattuale: la quiete dopo la tempesta?*, in *Danno e Responsabilità*, 2013, 754
- Dell'anno, *Diritto dell'ambiente*, Padova, 2016, 175 ss.
- Dell'Anno e Picozza, *Trattato di diritto dell'ambiente. Discipline ambientali di settore*, II, Padova, 2013
- Dell'Anno e Picozza, *Trattato di diritto dell'ambiente*, III, Padova, 2015
- Dell'Erba e Pepe, *Farmacovigilanza: indagine conoscitiva sul livello di informazione dei sanitari*, in *Rivista italiana di medicina legale*, 1999, 1162 – 1185;
- Di Costanzo, *Il danno da trasfusione ed emoderivati infetti*, Napoli, 1998
- Di Lauro, *Comunicazione pubblicitaria e informazione nel settore agro-alimentare*, Milano, 2005
- Di Majo, *Contratto e torto: la responsabilità per il pagamento di assegni non trasferibili*, in *Il Corriere Giuridico*, 2007, 1706;

- Di Majo, *Il risarcimento degli interessi non più solo legittimi*, in *Il Corriere giuridico*, 1999
- Di Majo e Mariconda, *Risarcibili per la Cassazione gli interessi legittimi*, in *Il Corriere Giuridico*, 1999, 1367
- Dogliotti, *La famiglia e l'"altro" diritto: responsabilità civile, danno biologico, danno esistenziale*, in *Famiglia e Diritto*, 2001, 159
- Dogliotti e Figone, *La responsabilità omissiva*, in *Responsabilità civile*, vol. VII, Torino, 1998
- D'Orsogna e De Gregoriis, *La valutazione ambientale strategica*, in *Trattato di diritto dell'ambiente. Discipline ambientali di settore*, diretto da Dell'Anno e Picozza, II, Padova, 2013, 561 ss.
- Drigo, *La protezione dell'ambiente nella CEDU*, in *Lo strumento costituzionale dell'ordine pubblico europeo. Nei sessant'anni della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (1950-2010)*, a cura di Mezzetti e Morrone, Torino, 2011, 457
- Fabbrizzi, *L'art. 53 T.U. espropriazioni: l'intervento della Corte Costituzionale*, in *Danno e Responsabilità*, 2006, 965
- Facci, *I nuovi danni nella famiglia che cambia*, II ed., Milano, 2009
- Facci, *Il definitivo riconoscimento del danno esistenziale*, in *Diritto e Formazione*, 2002, 501 – 513
- Facci, *Il nesso di causalità nella responsabilità medica*, in *La responsabilità sanitaria*, a cura di Peccenini, Torino-Bologna, 2007, 101 ss.
- Facci, *Il risarcimento del danno patrimoniale da uccisione di un familiare*, in *La responsabilità nelle relazioni familiari*, a cura di Sesta, Torino, 2008, 409

- Facci, *L'osservatorio delle Corti Superiori, con riferimento ad un'ipotesi di responsabilità per disastro ambientale*, in *La responsabilità civile*, 2009, 658
- Faillace, *La responsabilità da contatto sociale*, Padova, 2004
- Falzea, *Gli interessi legittimi e le situazioni giuridiche soggettive*, in *Rivista di diritto civile*, 2000, I, 679
- Favilli, *Contaminazione con uranio impoverito e quantificazione del danno non patrimoniale*, in *Nuova giurisprudenza civile commentata*, 2009, I, 690
- Felicetti e San Giorgio, *Competenze legislative statali e regionali*, in *Il Corriere Giuridico*, 2003, 1488
- Felicetti e San Giorgio, *Controversie in materia di impianti di generazione di energia elettrica e giurisdizione*, in *Il Corriere Giuridico*, 2007, 865
- Feola, *Il risarcimento del danno morale nel caso "Seveso"*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 2004, 808 – 818.
- Ferlenza, *Il giudice conquista il risarcimento del danno*, in *Guida al diritto*, 2000, 67;
- Ferrara, *Precauzione e prevenzione nella pianificazione del territorio: la "precauzione inutile"?*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2012, 61
- Ferrara, voce *Salute (diritto alla)*, in *Digesto (discipline pubblicistiche)*, XIII, 1997, 513 ss.
- Ferrari, *Valutazione ambientale strategica (VAS)*, in *Codice dell'ambiente*, a cura di Nespor e De Cesaris, Milano, 2009, 2547 ss.
- Ferrari e Ferrara, *Commentario breve alle leggi in materia di urbanistica ed edilizia*, Padova, 2010
- Ferri, *Le pretese al risarcimento del danno nei confronti della p.a.: le s.u. riconoscono la giurisdizione del giudice amministrativo*, in *La Responsabilità Civile*, 2006, 988

- Ferroni, *Principio di sussidiarietà e negoziazione urbanistica*, Torino, 2008
- Fiorito, *I servizi idrici a dieci anni dalla riforma*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2004, 686
- Fonderico, *Tutela dall'inquinamento elettromagnetico e amministrazione "precauzionale"*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2004, 335
- Fracchia, *Lo sviluppo sostenibile*, Napoli, 2010;
- Fracchia, *Risarcimento danni da c.d. lesione di interessi legittimi: deve riguardare i soli interessi a risultato garantito*, in *Foro italiano*, 2000, III, 479
- Franzoni, *Danno tanatologico e risarcibilità iure hereditatis - danno tanatologico, meglio di no ...*, in *Danno e Responsabilità*, 2015, 889
- Franzoni, *Dei fatti illeciti. Artt. 2043 - 2059*, in *Commentario del Codice Civile Scialoja Branca*, a cura di Galgano, Bologna-Roma, 1993
- Franzoni, *Il danno esistenziale è il nuovo danno non patrimoniale*, in *Il Corriere giuridico*, 2006, 1388-1393
- Franzoni, *Il danno non patrimoniale del diritto vivente*, in *Il Corriere giuridico*, 2009, 4 ss.
- Franzoni, *Il danno risarcibile, Parte II, Trattato della responsabilità civile*, II ed., Milano, 2010
- Franzoni, *Il risarcimento del danno non patrimoniale da uccisione di un familiare*, in *La responsabilità nelle relazioni familiari*, a cura di Sesta, Torino, 2008, 389
- Franzoni, *La lesione dell'interesse legittimo è, dunque, risarcibile*, in *Contratto e impresa*, 1999, 1025
- Franzoni, *L'illecito, Parte I, Trattato della responsabilità civile*, II ed., Milano, 2010

- Franzoni, *Tabelle nazionali per sentenza, o no?*, in *Il Corriere Giuridico*, 2011, 1075
- Franzoni e Sgubbi, *Diritto dell'ambiente: le discipline di settore*, Torino, 2000
- Frewer, Norde, Fischer, Kampers, *Nanotechnology in the agri-food sector : implications for the future*, Wiley, 2011, 286-287
- Frosini V., *Aspetti giuridici della informazione farmacologica e della farmacovigilanza*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1987, 740.
- Galasso, *Il principio di precauzione nella disciplina degli OGM*, Torino, 2007
- Galgano, *I fatti illeciti*, Padova, 2008
- Galgano, *Le antiche e le nuove frontiere del danno risarcibile*, in *Contratto e impresa*, 2008, 73
- Galgano, *Le mobili frontiere del danno ingiusto*, in *Contratto e impresa*, 1985, 1
- Galgano, *Trattato di diritto civile*, Milano, 2014
- Gallo, *La tutela amministrativa del suolo, dell'aria e dell'acqua*, in *Agricoltura e "beni comuni". Atti del Convegno IDAIC. Lucera-Foggia, 27-28 ottobre 2011*, a cura di Germanò e Vitti, Milano, 2012
- Garri F. e G., *La responsabilità civile della pubblica amministrazione*, Milano, 2007
- Gelli, *Le immissioni elettromagnetiche tra mera possibilità e ragionevole probabilità di danno alla salute*, in *La nuova giurisprudenza civile commentata*, 2008, 1164
- Gennari, *L'osservatorio delle Corti Superiori*, in *Obbligazioni e contratti*, 2007, 747
- Germanò, *La responsabilità del produttore*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, diretto da Costato, Padova, 2003

- Germanò, *Corso di diritto agroalimentare*, Torino, 2007, 145
- Germanò, *Sull'etichetta degli alimenti*, in *Riv. dir. agr.*, 2010, 64
- Germanò, Ragionieri, Rook Basile, *Diritto agroalimentare: le regole del mercato degli alimenti e dell'informazione alimentare*, Torino, 2014
- Giampietro, *Precauzione e rischio socialmente accettabile: criterio interpretativo della Legge n. 36/2001*, in *Ambiente*, 2001, 429
- Giannini, *È risarcibile "iure proprio" il danno biologico a causa di morte?*, in *Il Corriere giuridico*, 1994, 1455
- Giardina, *La responsabilità civile del produttore di alimenti*, in *Regole dell'agricoltura regole del cibo*, a cura di Goldoni e Sirsi, Pisa, 2005
- Gina, *Osservatorio sulla giustizia amministrativa. Colpa e ingiustizia del danno*, in *Danno e Responsabilità*, 2014, 219
- Gioia, *Violazione di interessi legittimi pretensivi e danno risarcibile*, in *Il Corriere giuridico*, 1999, 1267
- Giuliani, *New public governance e diritto amministrativo nel governo del territorio*, Bari, 2006
- Giusti, *Cassazione e massimale: a volte ritornano*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 2013, 823
- Gola, *Sub art. 4*, in Aa. Vv., *Codice dell'ambiente*, Milano, 2008, 118
- Goldoni e Sirsi, *Regole dell'agricoltura regole del cibo*, Pisa, 2005
- Gozzo, *La responsabilità da contatto sociale del medico dipendente da una struttura sanitaria*, in *Studium iuris*, 2013, 512 – 513
- Gradoni, *Commento all'art. 7*, in *La sicurezza alimentare nell'Unione europea*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 2003, 188

- Gragnani, *Il principio di precauzione come modello di tutela dell'ambiente, dell'uomo, delle generazioni future*, in *Rivista di diritto civile*, 2003, 9 ss.
- Gratani, *Diritto all'acqua potabile e alle misure igienico-sanitarie*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2011, 339
- Gratani, *L'acqua potabile all'arsenico è un problema sanitario grave, non solo italiano. Conoscerlo e debellarlo è un imperativo imminente*, in *Rivista giuridica ambientale*, 2011, 339
- Greco, *Sentenza della Corte e comunicazioni della Commissione: un'ulteriore fonte (combinata) di obblighi e di poteri amministrativi per gli Stati membri*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1992, 1314
- Iannone, *La responsabilità da contatto sociale dell'insegnante nelle ipotesi di danno autoinferto dall'alunno*, in *La Responsabilità Civile*, 2010, 845 – 848
- Irti, *L'acqua tra beni comuni e concessioni*, in *Diritto e società*, 2013, 381
- Irti e Severino, *Dialogo su diritto e tecnica*, Bari, 2001
- Izzo, *È nato prima il danno o la sicurezza sociale* (saggio in tre atti), in *Responsabilità civile e previdenza*, 2015, 1816 ss.
- Izzo, *La precauzione nella responsabilità civile*, Padova, 2004
- Jannarelli, *Interventi*, in *Alimenti, danno e responsabilità*, a cura di Paoloni, Milano, 2008
- Landi, *Autorizzazioni integrate ambientali per discariche per lo smaltimento di rifiuti: il Consiglio di Stato conferma la posizione del T.A.R. sul «dissenso costruttivo»*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, 2013, 739
- Landi e Micciché, *La normativa in materia di inquinamento elettromagnetico*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2001, 769

- Landini, *Causalità giuridica e favor veritatis*. in *Rivista di Diritto Civile*, 2003, 20417
- Landini, *Le SS. UU. fanno il punto sul «danno non patrimoniale»*, che ha identificato il danno non patrimoniale di cui all'art. 2059 c.c. come lesivo di interessi inerenti la persona e protetti dalla Carta costituzionale, in *Danno e responsabilità*, 2009, 19
- Licciardello, *Profili giuridici dell'uso del territorio*, Torino, 2002
- Lipari, *Danno tanatologico e categorie giuridiche*, in *Rivista critica del diritto privato*, 2012, 523 - 532
- Lombardi, *Il governo del territorio tra politica e amministrazione*, Milano, 2012
- Luciani, *Diritto alla salute (Dir. cost.)*, in *Enciclopedia giuridica*, IX, Roma, 1989
- Macchia e Moliterni, *La responsabilità civile della pubblica amministrazione*, in *Giornale di Diritto amministrativo*, 2014, 1189
- MacMaoláin, *Food law*, Oxford, 2015
- Maddalena, *L'ambiente e le sue componenti come beni comuni in proprietà collettiva della presente e delle future generazioni*, in *Diritto e società*, 2012, 337
- Magli, *Diritto alla salute e stili di vita: la condotta del singolo può condizionare la modulazione del trattamento sanitario?*, in *Contratto e impresa*, 2014, 1316
- Magli, *La condotta dell'utente del Servizio sanitario quale criterio di modulazione della cura nell'ottica del contenimento della spesa pubblica*, in *L'erogazione della prestazione medica tra diritto alla salute, principio di autodeterminazione e gestione ottimale delle risorse sanitarie*, a cura di Sesta, Rimini, 2014

- Maglia e Labarile, *Inquinamento elettromagnetico: il punto a 10 anni dalla legge quadro*, in *Ambiente e sviluppo*, 2010, 531
- Maltese, *La nuova frontiera dell'interesse legittimo (alla luce della sentenza sez. un. n. 500/1999 e della legge n. 205/2000)*, in *Rivista di diritto civile*, 2001, 531
- Manfredi, *Indennità e principio indennitario in diritto amministrativo*, Torino, 2003
- Mantelero, *Il ruolo dello Stato nelle dinamiche della responsabilità civile da danni di massa. Tre variazioni sul tema: uranio impoverito, emoderivati e Vajont*, Torino, 2013
- Mantelero, *Uranio impoverito: i danni da esposizione e le responsabilità*, in *Danno e responsabilità*, 2012, 543
- Marella e Rigo, *Le cliniche legali, i beni comuni e la globalizzazione dei modelli di accesso alla giustizia e di lawyering*, in *Rivista critica del diritto privato*, 2015, 537
- Marella e Rodotà, *Oltre il pubblico e il privato: per un diritto dei beni comuni*, Verona, 2012
- Mariconda, *Si fa questione di un diritto civile*, in *Il Corriere giuridico*, 1999, 1381
- Marini, *Il principio di precauzione nel diritto internazionale e comunitario: disciplina del commercio di organismi geneticamente modificati e profili di sicurezza alimentare*, Padova, 2004
- Marino, *La responsabilità nei cd. mass torts*, in *Diritto e Formazione*, 2003, 1492-1494
- Marino, Licciardello e Barone, *L'uso del territorio*, Milano, 2004, 1-29
- Mariotti, Losco, Caminiti, *Il danno tanatologico e gli altri danni da morte*, Rimini, 2016
- Maruotti, *La struttura dell'illecito amministrativo lesivo dell'interesse legittimo e la distinzione tra l'illecito commissivo*

e quello omissivo, in *Diritto processuale amministrativo*, 2008, 38

- Marvin, Bouwmeester, Kleter, Frewer, Wentholt, *Evolving Best Practice in Governance Policy-Developing Consumer Confidence in Risk Analysis Applied to Emerging Technologies*, in *Nanotechnology in the agri-food sector: implications for the future*, edited by Frewer, Norde, Fischer, Kampers, Wiley, 2011
- Masini, *Corso di Diritto alimentare*, III ed., Milano, 2015
- Masini, *Diritto alimentare. Una mappa delle funzioni*, Milano, 2014
- Mastroianni, Pollicino, Allegrezza, Pappalardo, Razzolini, *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, a cura di Milano, 2017
- Matarese, *Il danno da onde elettromagnetiche: la svolta della Cassazione*, in *Il Corriere giuridico*, 2001, II, 200
- Mattassoglio, *Tutela della salute e inquinamento elettromagnetico: quale valore per i limiti legali?*, in *Foro it.*, 2007, I, 2124
- Mazzacuva, *I delitti contro l'economia pubblica*, in Aa.Vv., *Diritto penale*, Bologna, 2006, 308 ss.
- Mazzo, *La responsabilità del produttore agricolo*, Milano, 2007, 164
- Mazzola, *Elettrosmog. Il principio di minimizzazione del rischio tra il regolamento sulle radiofrequenze, la legge quadro e il decreto Gasparri*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2003, 93
- Mazzola, *Elettrosmog e salute. Tutela della salute da campi a bassa frequenza (ELF) da elettrodotti e legge quadro*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2002, 981
- Mazzola, *Responsabilità civile da atti leciti dannosi*, Milano, 2007

- Micari, *La pregiudizialità amministrativa, il Tar Marche. Riflessioni sulla Drittwirkung, sulla responsabilità della pubblica amministrazione per atto lecito, sul contatto sociale qualificato*, in *Giurisprudenza di merito*, 2004, 2324
- Micari, P.A., *danno da ritardo "mero" ed atipicità degli atti legittimi dannosi*, in *Danno e responsabilità*, 2007, 121
- Monateri, *Il danno alla persona*, Torino, 2000
- Monateri, *Illecito e responsabilità civile*, in *Trattato di diritto privato*, diretto da Bessone, Torino, 2002, X, II, 83 ss.
- Morbidelli, *Codice della giustizia amministrativa*, III ed., Milano, 2015
- Mortati, *La tutela della salute nella Costituzione italiana*, in *Rivista degli infortuni e delle malattie professionali*, 1961, 53 ss.
- Memmo, *Il consenso contrattuale: le nuove tecniche di contrattazione*, Padova, 2007
- Memmo, *Il diritto privato nei contratti della pubblica amministrazione*, Padova, 1999
- Memmo, *L'attività contrattuale della p.a. e i principi di diritto comune nella riforma del procedimento amministrativo a seguito della l. n. 15 del 2005*, in *Contratto e impresa*, 2006, 1175
- Memmo, *L'attività contrattuale della p.a. nel quadro dei principi di diritto privato*, in *Trattato della responsabilità contrattuale*, diretto da Visintini, 2, Padova, 2009, 1381
- Mezzacapo, *Se la Pa interviene agisce sul proprietario anche incolpevole*, in *Guida al diritto*, 2015, 92
- Mezzanotte, *Tutela della salute tra compiti pubblici, autonomia privata e principio di sussidiarietà*, in *L'erogazione della prestazione medica tra diritto alla salute, principio di autodeterminazione e gestione ottimale delle risorse sanitarie*, a cura di Sesta, Rimini, 2014
- Mezzetti, *Codice dei diritti umani*, Napoli, 2015

- Mezzetti, *Diritti e doveri*, Torino, 2013
- Mezzetti, *La CEDU nella storia dei diritti umani*, in *Lo strumento costituzionale dell'ordine pubblico europeo. Nei sessant'anni della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (1950-2010)*, a cura di Mezzetti e Morrone, Torino, 2011, 7
- D'Orlando, *I principi in materia di pubblica amministrazione*, in *Principi costituzionali*, a cura di Mezzetti, Torino, 2011
- Mingati, *La Legge n. 36 del 2001, prima normativa organica in Europa sull'elettrosmog*, in *Ambiente*, 2001, 1141
- Mira, *La forza dell'incertezza: la statistica come guida alle scelte nel mondo del probabile*, in *Rivista italiana di medicina legale e del diritto in campo sanitario*, 2015, 1437 - 1448
- Molina, *Responsabilità della P.A. per danni da difetto di manutenzione delle strade pubbliche e concorso di colpa del danneggiato*, in *Il Corriere Giuridico*, 2003, 759
- Monateri, *Il danno esistenziale «arriva» in Cassazione*, in *Danno e Responsabilità*, 2000, 835
- Monateri, *Il Tort da illegittimo esercizio della funzione pubblica*, in *Il Corriere giuridico*, 1999, 978
- Monateri, *Illecito e responsabilità civile*, in *Trattato Bessone*, Torino, 2002, X, 2
- Monateri, *La Cassazione e i danni del fumo: evitare un ennesimo «isolamento» italiano*, in *Danno e responsabilità*, 2011, 57
- Monateri, *Sezioni Unite: le nuove regole in tema di danno esistenziale e il futuro della responsabilità civile*, in *Il Corriere Giuridico*, 2006, 787
- Montinaro, *Dubbio scientifico e responsabilità civile*, Milano, 2012

- Montuschi, sub *art. 32, comma 1, Cost.*, in *Rapporti etico-sociali*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di Branca, Bologna, 1976
- Morrone, *Il custode della ragionevolezza*, Milano, 2001
- Morrone, *Il diritto costituzionale nella giurisprudenza*, Padova, 2016
- Morrone, *La Corte costituzionale riscrive il Titolo V?*, in *Quaderni costituzionali*, 2003, 818
- Morrone e Mezzetti, *Lo strumento costituzionale dell'ordine pubblico europeo. Nei sessant'anni della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (1950-2010)*, Torino, 2011
- Morrone e Minni, *Il diritto alla salute nella giurisprudenza della Corte costituzionale italiana*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti*, 2013, 1
- Morrone and Mocchegiani, *Gmos competence regimes at the European and domestic level*, in *GMO's in the EU law*, edited by Ragionieri, Milano, 2016
- Mortati, *La tutela della salute nella Costituzione italiana*, in *Raccolta di scritti*, III, Milano, 1972
- Mullenix, *Mass Tort Litigation*, Saint Paul MN, II ed., 2008
- Muratori, *La legge sull'inquinamento elettromagnetico chiude un ciclo nella legislazione settoriale ambientale*, in *Ambiente*, 2001, 305
- Nania, *Il diritto alla salute tra attuazione e sostenibilità*, in *L'erogazione della prestazione medica tra diritto alla salute, principio di autodeterminazione e gestione ottimale delle risorse sanitarie*, a cura di Sesta, Rimini, 2014, 29 ss.
- Nanna, *Principio di precauzione e lesione da radiazioni non ionizzanti*, Napoli, 2003

- Napoli, *Il nesso causale: come elemento costitutivo del fatto illecito*, Napoli, 2012
- Navarretta, *Forma e sostanza dell'interesse legittimo nella prospettiva della responsabilità*, in *Il Corriere giuridico*, 1999, 949
- Nespor e De Cesaris, *Codice dell'ambiente*, Milano, 2009, 2547 ss.
- Nicolini, *Danni da prodotti agroalimentari difettosi. Responsabilità del produttore*, Milano, 2006
- Nocco, *Conferme della cassazione sulla responsabilità oggettiva della pubblica amministrazione per danni da cose in custodia*, in *Diritto ed economia dell'assicurazione*, 2011, 1127
- Nocco, *Il "sincretismo causale" e la politica del diritto: spunti dalla responsabilità sanitaria*, Torino, 2010
- Olmo, *Costi di produzione ed erogazione di acqua potabile. Una proposta di analisi dell'efficienza*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2011, 178
- Pacileo, *Il diritto degli alimenti*, Padova, 2003
- Pagliari, *Pianificazione urbanistica e ambiente – V.I.A. e V.A.S.*, in *Rivista giuridica dell'urbanistica*, 2011, 135 ss.
- Palmieri, *La responsabilità dell'impresa alimentare*, in *Alimenti, danno e responsabilità*, a cura di Paoloni, Milano, 2008
- Palmieri e Pardolesi, *Nota alla sent. n. 500/99 S.U.*, in *Foro italiano*, 1999, I, 487 ss.
- Paoletti, Poli e Silano, *Nuovi prodotti alimentari e nuovi ingredienti alimentari (novel foods and ingredients) nell'Unione europea*, con la collaborazione di Klaus, Milano, 2011
- Paoloni, *Alimenti, danno e responsabilità*, Milano, 2008
- Pardolesi e Simone, *Danno tanatologico e risarcibilità iure hereditatis - danno da morte e stare decisis: la versione di Bartleby*, in *Danno e Responsabilità*, 2015, 889

- Pergolesi, *Tutela costituzionale della salute*, in *Rivista italiana d'igiene*, 1958, 146
- Parziale, *La responsabilità dell'insegnante per danno autocagionato dall'allievo tra "contatto sociale" e causa ignota*, in *Danno e responsabilità*, 2014, 606 – 609
- Pasquinelli, *La responsabilità per danni dello stato*, in *Danno e responsabilità*, 2012, 567
- Pasquino, *Il risarcimento del danno a fronte della lesione di un interesse legittimo: la minore importanza della colpa dell'amministrazione in confronto a quella della lesione patita dal privato*, in *La Responsabilità Civile*, 2005, 786
- Pastore, *Responsabilità da contatto sociale dell'insegnante: cui prodest?*, in *Danno e responsabilità*, 2011, 395 – 404
- Patruno, *Considerazioni sull'inquinamento elettromagnetico e sulla recente legge-quadro*, in *Giurisprudenza di merito*, 2001, 753
- F. P. Patti e Tancredi, *Emotrasfusioni infette e presunzione del nesso di causalità: la teoria del rischio specifico*, in *Danno e responsabilità*, 2012, 135
- S. Patti, *Diritto privato*, Padova, 2016
- S. Patti, *Il danno da prodotti in Italia, Austria, Repubblica federale di Germania, Svizzera*, Padova, 1990
- S. Patti, *La tutela civile dell'ambiente*, Padova, 1979
- Peccenini, *La liquidazione del danno biologico*, in *Il danno alla persona*, a cura di Monateri, Torino, 2000, 49
- Peccenini, *La liquidazione del danno morale*, in *Il danno alla persona*, a cura di Monateri, Torino, 2000, 103
- Peccenini, *Rischio assicurativo e danno esistenziale*, in *Contratto e Impresa*, 2002, 133
- Pennasilico, *Manuale di diritto civile dell'ambiente*, Napoli-Roma, 2014

- Pintus e Castelnuovo, *Infezione da HIV: il ristoro del danno tra indennizzo e risarcimento*, in *Il danno alla persona*, a cura di Monateri, Torino, 2000
- Pirruccio, *Responsabilità contrattuale da contatto sociale per la Pa che conclude un negozio senza approvazione del Ministero*, in *Guida al diritto*, 2016, 24
- Pizzetti, *Risarcibilità degli interessi legittimi e danno ingiusto*, in *Giurisprudenza italiana*, 2000, 1380
- Planchenstainer, *Arsenico e vecchi acquedotti: la responsabilità della P.A. per la fornitura di acqua potabile non a norma*, in *Danno e responsabilità*, 2012, 1081
- Pocar, *Generazioni di diritti umani e diritti delle generazioni future*, in *La tutela multilivello del diritto alla sicurezza e qualità degli alimenti*, a cura di Ricci, Milano, 2012, 3
- Poletti, *Danno alla salute, vaccino antipolio e diritto all'indennizzo*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 1991, 85
- Pomini, *Danno "morale" e danno "esistenziale" da illecito ambientale: il caso Seveso dopo la pronuncia a Sezioni unite n. 26972*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2009, 1005 – 1011
- Ponzanelli, *Danno tanatologico e risarcibilità iure hereditatis - le Sezioni Unite sul danno tanatologico*, in *Danno e Responsabilità*, 2015, 889
- Ponzanelli, *Estensione della responsabilità oggettiva anche all'agricoltore, all'allevatore, al pescatore e al cacciatore*, in *Danno e responsabilità*, 2001
- Ponzanelli, *Il danno non patrimoniale dopo le sezioni unite tra giurisprudenza, interventi legislativi e nuove tabelle*, in *Danno e responsabilità*, 2009, 4
- Ponzanelli, *La Corte Costituzionale, il danno non patrimoniale e il danno alla salute*, in *Foro Italiano*, 1986, I, 2053

- Ponzanelli, *La Corte costituzionale si allinea con la Cassazione*, in *Danno e responsabilità*, 2003, 962-964
- Ponzanelli, *La lettura costituzionale dell'art. 2059 esclude il danno esistenziale*, in *Danno e Responsabilità*, 2007, 310
- Ponzanelli, *La misura dell'intervento dell'indennizzo per le "vittime" di vaccinazioni obbligatorie: il nuovo intervento della Corte costituzionale*, in *Il Foro italiano*, 1998, 1370
- Ponzanelli, *La produzione di sigarette è attività pericolosa, con riferimento ai danni da fumo*, in *Il Corriere giuridico*, 2010, 488
- Ponzanelli, *La responsabilità civile*, Il Mulino, 1992
- Ponzanelli, *La responsabilità del produttore tra legge speciale e Codice civile*, in *Il danno da prodotti in Italia, Austria, Repubblica federale di Germania, Svizzera*, a cura di Patti, Padova, 1990, 28
- Ponzanelli, *La responsabilità civile della Pubblica Amministrazione e finalità di deterrence*, in *Il Corriere giuridico*, 1999, 984
- Ponzanelli, *Lesione da vaccino antipolio: che lo Stato paghi l'indennizzo!*, in *Il Foro italiano*, 1990, 2697
- Ponzanelli, *L'indennizzo ex lege 210 dovuto anche in assenza di un obbligo a sottoporsi ad un trattamento sanitario*, in *Danno e responsabilità*, 2012, 1063
- Ponzanelli, *"Mass tort" nel diritto italiano*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 1994, 173-181
- Ponzanelli, *Oltre le duplicazioni: la babele delle voci di danno non patrimoniale risarcibili*, in *Danno e responsabilità*, 2007, 685
- Ponzanelli, *"Pochi ma da sempre": la disciplina sull'indennizzo per il danno da vaccinazione, trasfusione o assunzione di emoderivati al primo vaglio di costituzionalità*, in *Foro italiano*, 1996, I, 2328

- Ponzanelli, *Responsabilità civile e sicurezza sociale: un decennio "tribolato"*, in *Foro italiano*, 2001, 5
- Ponzanelli, *Una «nuova» stagione del danno non patrimoniale? Le Sezioni Unite e il caso Seveso*, in *Danno e responsabilità*, 2002, 499
- Ponzanelli, *Vaccinazioni obbligatorie: un primo commento alla legge n. 238/1997*, in *Danno e responsabilità*, 1997, 649
- Ponzanelli, *Vaccinazioni obbligatorie: un'ulteriore lacuna della legge n. 210/1992*, in *Danno e responsabilità*, 2003, 154
- Ponzanelli e Busato, *Un nuovo intervento di sicurezza sociale: la l. n. 210 del 1992*, in *Il Corriere giuridico*, 1992, 952
- Portaluri, *Poteri urbanistici e principio di pianificazione*, Napoli, 2003
- Poto, *Il mais transgenico davanti al T.A.R. del Lazio: storia di una pericolosità ancora tutta da dimostrare*, in *Giurisprudenza italiana*, 2005, 1307
- Poto, *Il principio di precauzione: eterogenesi dei fini*, in *Giurisprudenza italiana*, 2014, 2253
- Poto, *Le emotrasfusioni infette, i nuovi traguardi della giurisprudenza di merito, la posizione della Cassazione*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 2006, 101
- Pozzo, *Danno ambientale*, in *Codice dell'ambiente*, a cura di Nespor e De Cesaris, Milano, 2009, 854
- Pozzo, *Tutela dell'ambiente (diritto internazionale)*, in *Enciclopedia del Diritto*, Annali III, Milano, 2010
- Princigalli, *Tutela della salute e vaccinazione a rischio*, in *Foro italiano*, 1990, I, 2694
- Proto Pisani, *Verso il superamento della giurisdizione amministrativa?*, in *Foro italiano*, 2001, V, 21
- Pucella, *Causalità civile e probabilità: spunti per una riflessione*, in *Danno e responsabilità*, 2008, 58

- Pucella, *La causalità incerta*, Torino, 2007
- Pucella, *Lesioni alla salute da uranio impoverito: le difficoltà causali*, in *Danno e responsabilità*, 2012, 553
- Quaranta, *Il TTIP: le ragioni (e i torti) del sì e del no*, in *Ambiente e sviluppo*, 2016, 727
- Quarta, *Azioni di classe e "mass torts". A proposito di un dibattito statunitense sulla quantificazione del "danno alla società"*, in *Rassegna di diritto civile*, 2013, 1211-1239
- Querci, *La rilevanza della prescrizione nella responsabilità extracontrattuale per danni da emotrasfusioni ed emoderivati*, in *La nuova giurisprudenza civile commentata*, 2008, 10623
- Querci, *L'indennizzo ai danneggiati da vaccinazioni e trasfusioni di sangue ed i suoi rapporti con il risarcimento*, in *La nuova giurisprudenza civile commentata*, 2009, 347
- Querci, *Responsabilità per danno da farmaci: quali rimedi a tutela della salute?*, in *Danno e responsabilità*, 2012, 353 - 369
- Ramacci, *Il punto su... Elettrosmog*, in *Giurisprudenza di merito*, 2005, 2163
- Ramacci, *Nuovi inquinamenti: l'inquinamento elettromagnetico*, in *Giur. mer.*, 2003, 577
- Ramacci-Maglia, *Introduzioni ad vocem*, in *Il codice dell'Ambiente*, Piacenza, 1999, 1427
- Righetti, *Prescrizione e danni lungolatenti*, in *Danno e responsabilità*, 2003, 847
- Rizzuti, *Il problema dei danni da vaccinazione obbligatoria*, in *Giurisprudenza italiana*, 2012, 541
- Rodotà, *Beni comuni e categorie giuridiche una rivisitazione necessaria*, in *Questione Giustizia*, 2011, 237
- Rodotà, *Il problema della responsabilità civile*, Milano, 1964
- Rodotà, *Il terribile diritto. Sulla proprietà privata e i beni comuni*, Bologna, 2013

- Rolli, *Il diritto alla salute*, in *Persona, famiglia e successioni nella giurisprudenza costituzionale*, a cura di Sesta e Cuffaro, Napoli, 2006, 3 ss.
- Rolli, *Il diritto di abitazione nell'Unione Europea*, in *Contratto e impresa Europa*, 2013, 714
- Rolli, Pinna, *Il diritto alla salute*, in *I rapporti civilistici nell'interpretazione della Corte costituzionale*, Napoli, 2007
- Romano, *Sono risarcibili, ma perché devono essere interessi legittimi*, in *Foro italiano*, 1999, I, 3222
- Romeo, *Nesso di causalità e descrizione dell'evento nella responsabilità per trasfusione di sangue infetto*, in *La responsabilità civile*, 2008, 983
- Roppo, *Il teatro della responsabilità civile per lesione di interessi legittimi*, in *Il Corriere giuridico*, 1999, 987
- Rossetti, *Il danno tanatologico*, in *Diritto civile*, a cura di Giusti e Macario, in *Treccani. Il libro dell'anno del diritto*, 2016, Roma
- Rubino, *Il danno da emotrasfusioni (e da somministrazione di emoderivati). La nuova giurisprudenza di legittimità e di merito*, Milano, 2008
- Saggese, *Probabilità scientifica e nesso di causalità tra lesione personale ed intervento chirurgico*, in *Danno e Responsabilità*, 2001, 72
- Salvatori, *Nuovi profili della responsabilità medica: la risarcibilità del danno da perdita di chance*, in *Giurisprudenza italiana*, 2006, 281
- Sandulli, *Effettività e semplificazioni nel governo del territorio: spunti problematici*, in *Diritto amministrativo*, 2003, 507-529
- Sangermano, *L'imputazione della responsabilità tra impresa agricola, industria e commercio*, in *Alimenti, danno e responsabilità*, a cura di Paoloni, Milano, 2008

- Santilli Giusti, voce *Salute: II) Tutela della salute Dir. civ.*, in *Enciclopedia giuridica*, XXVII, 1991
- Santinello, *La pianificazione territoriale intermedia fra piani urbanistici e piani di settore*, Milano, 2002
- Sartoretti, *La responsabilità per danno ambientale da attività bellica. Il “problema” dell’uranio impoverito*, in *Danno e responsabilità*, 2012, 557
- Schiavano, sub artt. 1-18 D.lgs. n. 152/2006, in *Commentario breve alle leggi in materia di urbanistica ed edilizia*, a cura di Ferrari e Ferrara, Padova, 2010, 673 ss.
- Scoca, *Giustizia amministrativa*, VI ed., Torino, 2014
- Scoca, *Risarcibilità e interesse legittimo*, in *Diritto Pubblico*, 2000, 13
- Scoditti, *L’interesse legittimo e il costituzionalismo. Conseguenze della svolta giurisprudenziale in materia risarcitoria*, in *Foro italiano*, 1999, I, 3226
- Scognamiglio, *Tutela dell’affidamento, violazione dell’obbligo di buona fede e natura della responsabilità precontrattuale*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 2012, 1949
- Sella, *I nuovi illeciti: danni patrimoniali e non patrimoniali*, Torino, 2011
- Sesta, *La responsabilità nelle relazioni familiari*, Torino, 2008
- Sesta e Cuffaro, *Persona, famiglia e successioni nella giurisprudenza costituzionale*, Napoli, 2006
- Sesti, *Responsabilità dell’imprenditore agricolo: lineamenti civilistici*, Milano, 2004
- Severi, *La condotta del custode nella fattispecie di responsabilità di cui all’art. 2051 c.c.*, in *La responsabilità civile*, 2011, 1469
- Simoncini, Longo, sub art. 32 Cost., in *Commentario alla Costituzione*, a cura di Bifulco, Celotto, Olivetti, Milano, 2006

- Simone, *La riscrittura del danno non patrimoniale: il declino del danno esistenziale, e l'ascesa del danno morale*, in *Danno e responsabilità*, 2009, 9
- Siracusa, *Il diritto "informato" ed economicamente condizionato di accesso al farmaco: l'AIFA e la farmacovigilanza*, in *Rivista di BioDiritto*, 2015, 16
- Sollini, *Il principio di precauzione nella disciplina comunitaria della sicurezza alimentare*, Milano, 2006
- Sorace, *Diritto delle amministrazioni pubbliche*, Bologna, 2005
- Stella, *Il rischio da ignoto tecnologico e il mito delle discipline*, in AAVV, *Il rischio da ignoto tecnologico*, Milano, 2002
- Stella, *Leggi scientifiche e spiegazione causale*, Milano, 1975
- Stella Richter, *I principi del diritto urbanistico*, Milano, 2002, 4-5 e 22-23
- Tamponi, *La tutela del consumatore di alimenti: soggetti, oggetto e relazioni*, in Aa.VV., *Agricoltura e alimentazione tra diritto, comunicazione e mercato*, Atti del Convegno di Firenze 9-10 novembre 2001, Milano, 2003
- Tanda, *Profili sanzionatori della normativa antisismica*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2013, 47
- Tenella Sillani, "Culpa in contrahendo", *contatto sociale e "incoerenze" della Suprema Corte*, in *Rassegna di diritto civile*, 2015, 1247 – 1278
- Tomaselli, *Introduzione al danno tanatologico: prospettive europee e profili comparatistici*, Roma, 2010
- Toni e Nanni, *L'autocontrollo sull'igiene degli alimenti e il metodo HACCP*, Rimini, 2007
- Torregrossa, *Il problema della responsabilità da atto lecito*, Milano, 1964
- Torrente e Schlesinger, *Manuale di diritto privato*, a cura di Anelli e Granelli, Milano, 2015

- Travaglino, *Causalità civile e penale: modelli a confronto*, in *Il Corriere del Merito*, 2008, 694
- Travi, *Giurisdizione esclusiva e legittimità costituzionale*, in *Foro italiano*, 2000, I, 2399
- Travi, *Giustizia amministrativa e giurisdizione esclusiva nelle recenti riforme*, in *Foro italiano*, 2001, V, 68
- P. Trimarchi, voce *Illecito (Diritto civile)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1970
- P. Trimarchi, *Rischio e responsabilità oggettiva*, Milano, 1961
- Tucci, *La risarcibilità del danno da atto lecito nel diritto civile*, in *Rivista di diritto civile*, 1967, I, 264
- Tucci, *Programmazione amministrativa e pianificazione del territorio*, Torino, 2003
- Tumbiolo, *La tutela dall'inquinamento elettromagnetico nell'evoluzione giurisprudenziale*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2001, 513
- Tucci, *Programmazione amministrativa e pianificazione del territorio*, Torino, 2003
- Van der Meulen, *Private Food Law*, Wageningen, 2011
- Ventura, *Principi di diritto dell'alimentazione*, Milano, 2001
- Venturi, *L'acqua potabile all'arsenico è un problema sanitario grave, non solo italiano. Conoscerlo e debellarlo è un imperativo imminente*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 2011, 519
- Violante, *Responsabilità da atti e comportamenti della Pubblica Amministrazione*, in *Danno e responsabilità*, 2002, 592
- Visintini, *Responsabilità civile e danni ambientali*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali IV, Milano, 2011, 1012
- Visintini, *Trattato della responsabilità contrattuale*, Padova, 2009

- Vozza, *Malformazioni da talidomide: prescrizione del danno lungolatente e causalità "agevolata" nel processo civile*, in *Danno e responsabilità*, 2015, 1173
- Winter, *National Administrative Procedural Law Under EU Requirements. With a Focus on Public Participation*, in *National courts and EU environmental law*, edited by Jans, Macrory and Moreno Molina, Groningen, 2013
- Zauli, *Responsabilità professionale da contatto sociale del medico e inadempimento contrattuale della clinica*, in *La Responsabilità Civile*, 2011, 427
- Ziviz, *Le attività pericolose*, in *La nuova giurisprudenza civile commentata*, 1988, II, 183
- Zorzit, *La responsabilità del medico alla luce del "Decreto Balduzzi": un viaggio tra nuovi e vecchi scenari*, in *Danno e Responsabilità*, 2014, 74